



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

TÍTULO DE LA TESIS:

EL GOBIERNO DE LA POBLACIÓN *VILLERA* POR PARTE DE LAS  
AUTORIDADES SOCIALISTAS DEL DEPARTAMENTO EJECUTIVO  
MUNICIPAL DE ROSARIO (1989–2007)

AUTOR:

Lic. Martín Carné

DIRECTORA:

Dra. Cecilia Lesgart

CO-DIRECTOR:

Dr. Osvaldo Iazzetta

FECHA:

Agosto de 2013

## RESUMEN

Esta tesis analiza las prácticas de gobierno sobre la población *villera* de Rosario entre 1989 y 2007 por parte de las autoridades del Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) de la ciudad provenientes del Partido Socialista Popular en lo referido a sus condiciones de alimentación, empleo y vivienda. Utilizando la categoría foucaultiana de gubernamentalidad, se repasan diferentes racionalidades y técnicas que sirvieron de soporte a dicha relación de gobierno hipotetizando que, en parte, la misma se apoyó en una instrumentalización de la *participación* a la que fueron convocados los sujetos *villeros* a modo de técnica con la que, desde distintos saberes portados por una creciente y profesionalizada burocracia municipal, producir un conocimiento minucioso y exhaustivo sobre ellos para permitir su mejor gobierno, antes que redistribuir cuotas de poder o *empoderarlos*, como se ha señalado desde algunos debates académicos.

Mientras que en un primer momento los *necesitados* con dificultades para inscribirse en la esfera laboral fueron pasivos receptores de una cuasi caritativa asistencia estatal, desde la segunda mitad de los años noventa la gubernamentalidad de las autoridades socialistas del DEM adoptó rasgos de tipo *neoliberal* en la medida en que sus intervenciones asistenciales se focalizaron y propusieron constituir a los ya nominados *pobres* como sujetos *empresarios de sí*, autónomos y libres de seguir sus gustos y preferencias, ajustados al mercado y a sus condiciones de competencia, responsables de procurarse por su cuenta los recursos materiales con los que subsistir sin tutela estatal, en una operatoria en parte posible por la asistencia financiera y técnica de los mismos organismos internacionales simultáneamente responsabilizados del *adelgazamiento* funcional del Estado nacional.

El gobierno de la población *villera* también conllevó una producción del territorio urbano que no sólo apuntó a ordenar la *villa*, integrarla a su entorno o relocalizar disciplinariamente parte de su población sino que además tendió a tejer en él una red de instalaciones edilicias con la que darle mayor presencia y visibilidad a la burocracia municipal a la par de permitir un mejor control y vigilancia de aquella población.

## SUMMARY

This thesis analyzes the governance practices of Rosario *villera* population between 1989 and 2007 by the Municipal Executive Department authorities of the city from the Popular Socialist Party with regard to their conditions of food, employment and housing. Using Foucauldian governmentality category, the different rationalities and techniques that supported the relationship of government are reviewed, hypothesizing that, in part, this relationship was based on a manipulation of the share to which the same subjects *villeros* were invited as a technical with which, from different knowledge carried by an increasingly professionalized municipal bureaucracy, producing a thorough and comprehensive knowledge about them to enable their better government, rather than redistribute power or empower fees, as some point out academic discussions.

While at first the *needy* with difficulties to enroll in the workplace were passive recipients of quasi charity state aid, since the second half of the nineties, the governmentality of DEM socialist authorities adopted *neoliberal* type traits to the extent that care interventions were focused and proposed form, from those already named *poor*, subjects *entrepreneurs of the self*, autonomous and free to follow their tastes and preferences, adjusted to market and competitive conditions, responsible for procuring their own material resources with those who survive without state supervision in an operation in part made possible by the financial and technical support from international agencies themselves simultaneously accountable for the functional thinning of the national state.

The government of the *villera* population also led to a production of the urban territory that not only pointed to sort the *villa*, integrate it into its environment or disciplinary relocate part of its population but also it tended to weave a network of building facilities that gave major presence and visibility to the municipal bureaucracy on par allow better control and monitoring of such population.

## AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), sin cuyas becas esta investigación nunca se hubiese realizado.

A la Secretaría de Investigación y Posgrado, por su permanente disponibilidad y apoyo: Claudia Voras, Valeria Sassaroli, Belen Gareis, Alina Papini y Celina Rossa.

A Celilia Lesgart, directora de la investigación, por su acompañamiento, atentas lecturas y pertinentes críticas, al igual que Osvaldo Iazzetta, codirector, por su generosidad, bien escaso si los hay.

A las muchas personas que a lo largo de estos años colaboraron con comentarios y sugerencias, estimulando la redacción de estas líneas: María Elena Nogueira, José Giavedoni, Eduardo Rinesi, Sergio Morresi, Arturo Fernández, Alberto Ford, Mauricio Manchado, Beatriz Dávila, Marisa Germain, Melisa Campana, Mariana Berdondini, Gisela Signorelli, Cintia Pinillos, Claudia Rosenstein, Emiliano Sacchi y Agustín Prospitti.

A Ana Clara Ciunne (*Fundación Estévez Boero*), Nora Ventroni, Paula Ballesteros (*Centro de Estudios Municipales y Provinciales*), Soledad Brunetti, Anselmo Zapata, Oscar Goicochea, Santiago Pozzi, Laura Varni, Omar Delbon, Juan Pablo Jozami, Tomasa, Daniela, Patricia Real, Ana Castro, Ximena Alfonso, por la dedicación de su tiempo, sus conocimientos y por el acceso a parte de la documentación consultada.

Al personal de las bibliotecas *Juan Carlos Puig*, *Hilarión Hernández Larguía*, *Juan Álvarez* y *General San Martín*.

Finalmente, a María, por la *sencilla* tarea de acompañar y tolerar.

A todos, con sincero afecto y gratitud.

# ÍNDICE

	Página
<b>Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>Summary.....</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>4</b>
<b>Índice.....</b>	<b>5</b>
<b>Siglas y abreviaturas utilizadas .....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>11</b>
<b>I. El marco de análisis.....</b>	<b>32</b>
I.1 La cuestión de la <i>nueva cuestión social</i> y su expresión en las <i>villas</i> de la ciudad.....	32
I.2 El gobierno como ejercicio de poder.....	37
I.3 El rango de autoridad estatal: una diferenciación a la que aspiran los partidos políticos .....	40
I.4 La elaboración del gobierno: la gubernamentalidad en términos de racionalidades políticas y técnicas de intervención .....	44
I.5 Gobernabilidad como objetivo del gobierno .....	50
I.6 A modo de recapitulación.....	53
<b>II. Rosario y el PSP en años de militares y de <i>década perdida</i> .....</b>	<b>60</b>
II.1 La evolución del panorama político, social y económico .....	60
II.2 Del <i>interés nacional</i> a los intereses múltiples: la racionalidad política del PSP a comienzos de los '70.....	67
II.2.1 El paréntesis militar.....	73
II.2.2 El PSP en democracia: consumidores, eficiencia y moralidad.....	76
II.3 Notas complementarias sobre la estructura organizacional	

del PSP .....	78
II.4 Hacia una mirada de conjunto .....	84
<b>III. 1989–1995. La asistencia de los <i>necesitados</i>: entre transiciones y aprendizajes .....</b>	<b>88</b>
III.1 Globalización, reforma de Estado y revalorización de lo <i>local</i> hacia la última década del siglo XX .....	88
III.2 El acondicionamiento del aparato burocrático municipal y las conceptualizaciones de los sujetos a gobernar .....	91
III.3 La problematización de las <i>villas</i> y la alimentación de los <i>necesitados</i> .....	97
III.4 Las <i>villas</i> y sus viviendas: de la relocalización a la rehabilitación <i>in situ</i> .....	105
III.5 Asistir el presente para la integración futura: el empleo de la población <i>villera</i> .....	114
III.6 La participación como técnica de gobierno .....	119
<b>IV. 1996-2001. De los servicios públicos al desarrollo local: la construcción de un nuevo Estado y de la autonomía individual.....</b>	<b>126</b>
IV.1 Convertibilidad: agotamiento, recesión y efectos sobre el mercado de trabajo .....	126
IV.2 La continuidad del PSP en el Estado local: fractura partidaria, planificación estratégica y <i>city marketing</i> .....	129
IV.2.1 Descentralización del aparato estatal, producción territorial y <i>participación ciudadana</i> como requisitos de gobierno .....	132
IV.3 La caracterización de la población <i>villera</i> .....	139
IV.4 Hacia una alimentación responsable y autónoma .....	139
IV.5 La vivienda y el hábitat como <i>desarrollo de la comunidad</i> .....	144
IV.6 <i>Empleabilidad y emprendedurismo</i> .....	149
IV.7 La necesidad de la participación .....	151
<b>V. 2002-2007. Instalar capacidades para ampliar opciones.....</b>	<b>164</b>
V.1 Del infierno al purgatorio.....	164

V.2 La racionalidad política de las autoridades socialistas del DEM ante los cambios del período.....	166
V.3 Instalando capacidades para la <i>seguridad alimentaria</i> .....	176
V.4 El retorno de la vivienda <i>llave en mano</i> .....	180
V.5 <i>Economía solidaria, autoestima y capital social</i> .....	184
V.6 El refuerzo de la participación a partir de las intervenciones del Ejecutivo nacional.....	189
<b>Conclusiones</b> .....	196
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	209
<b>Anexo I:</b> Tabla de programas examinados.	
<b>Anexo II:</b> Plano de la ciudad de Rosario.	
<b>Anexo III:</b> Seccionales electorales.	
<b>Anexo IV:</b> <i>Villas</i> de la ciudad.	
<b>Anexo V:</b> <i>Villas</i> intervenidas por el <i>Programa Convivencia</i> .	
<b>Anexo VI:</b> Área Central de Rosario.	
<b>Anexo VII:</b> Distritos municipales.	
<b>Anexo VIII:</b> Ubicación <i>Centros Crecer</i> y <i>Centros Municipales de Distrito</i> .	
<b>Anexo IX:</b> Parques Habitacionales Integrados.	
<b>Anexo X:</b> Imagen documento <i>Programa Crecer</i> sin referencias bibliográficas.	

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AER: Asociación Empresaria de Rosario  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
CEMUPRO: Centro de Estudios Municipales y Provinciales  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
FBMR: Fundación del Banco Municipal de Rosario  
FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social  
GEN: Generación para un Encuentro Nacional  
MAPA: Movimiento de Acción Popular Argentino  
MNR: Movimiento Nacional Reformista  
MP: Militancia Popular  
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas  
PAA: Programa de Asistencia Alimentaria  
PAN: Programa Alimentario Nacional  
PAU: Programa de Agricultura Urbana  
PC: Programa Convivencia  
PDP: Partido Demócrata Progresista  
PEP: Programa de Empleo Privado  
PER: Plan Estratégico Rosario  
PIT: Programa Intensivo de Trabajo  
PJ: Partido Justicialista  
PEA: Programa de Emergencia Alimentaria  
PJH: Programa Jefes de Hogar  
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PO: Programa Oportunidad  
PRANI: Programa Alimentario Nutricional Infantil  
PRH: Programa Rosario Hábitat  
PROAS: Programa de Asistencia Solidaria  
PROSUR: Programa de Recuperación y Transformación Urbana  
PROMIN: Programa Materno Infantil y Nutricional  
PRONAPAS: Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión



PS: Partido Socialista

PSA: Partido Socialista Argentino

PSD: Partido Socialista Democrático

PSP: Partido Socialista Popular

SPV: Servicio Público de la Vivienda

UCR: Unión Cívica Radical

*“Si se supiera al empezar un libro lo que se iba a decir al final, ¿cree usted que se tendría el valor para escribirlo? Lo que es verdad de la escritura y de la relación amorosa también es verdad de la vida. El juego merece la pena en la medida en que no se sabe cómo va a terminar”*

*“No si el libro era bueno o malo, pero eso ya no me parecía importante. Había dejado de cuestionarme. Estaba haciendo lo que tenía que hacer y lo estaba haciendo de la única manera que me era posible [...] No era tanto que empezase a creer en mi mismo como que estaba habitado por una sublime indiferencia. Me había vuelto intercambiable con mi trabajo, y aceptaba ese trabajo en sus propios términos, comprendiendo que nada podría liberarme del deseo de hacerlo”*

## INTRODUCCIÓN

‘El gobierno no es sólo un poder que necesita ser domesticado o una autoridad que necesita ser legitimada. Es una actividad y un arte que involucra todo y toca todo. Y es un arte que presupone pensamiento. El sentido y el objeto de los actos de gobierno no caen del cielo o emergen ya formados de la práctica social. Son cosas que tienen que ser –y han sido– inventadas’.

Prefacio, “The Foucault Effect. Studies in Governmentality”, 1991.

Podría darse por descontada la afirmación según la cual toda autoridad estatal cuenta entre sus principales cálculos e intereses el de preservar, reproducir, hacer perdurar en el tiempo tal condición. Se supone que ella procurará asegurar esta continuidad apelando a todos los instrumentos, previsiones, reflexiones, razonamientos y estrategias que considere consistentes con su tarea de gobernar eficazmente a los hombres, obtener su obediencia y contribuir con ello a la estabilidad del orden social. Estas preocupaciones probablemente hayan tenido particular presencia en partidos políticos que, luego de alterar largas hegemonías de otras fuerzas en el marco de sistemas de preponderante trayectoria bipartidista como el argentino, alcanzan la conducción estatal y buscan mantenerla. Tal ha sido el caso, en Rosario, del Partido Socialista Popular (PSP hasta 2002; desde entonces Partido Socialista –PS–), el cual obtuvo hacia noviembre de 1989 –a diecisiete años de su creación y en una fortuita coyuntura de elecciones anticipadas a partir de la renuncia del intendente Usandizaga–, el favor de la mayor parte del electorado rosarino, con el cual accedió por primera vez al Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) de la ciudad, siendo en esencia un partido local, de estructura y disponibilidad de recursos relativamente reducida –si se lo compara con otros partidos como la Unión Cívica Radical (UCR) o el Partido Justicialista (PJ)–, que privilegiaba desarrollarse a nivel universitario en base a estudiantes y cuadros políticos y al cual no sólo le costaba *hacer pie* y

ganar militantes y afiliados en los *frentes* gremial y barrial sino que estaba prácticamente ausente de la mayoría de *villas* de la ciudad. Desde aquel momento, combinando virtud y fortuna, cultivando férreamente la primera y aprovechando las oportunidades traídas por la segunda, el PSP ha sabido gobernar –cual *rara avis* en el país– por más de veintitrés años ininterrumpidos la población de Rosario conservando su posición de autoridad ejecutiva municipal.

En conexión con esto, Rosario –al igual que otras populosas ciudades del país y de América Latina con las que comparte algunas semejanzas– ofrece y ha ofrecido para sus autoridades políticas el desafío de gobernar aquello que desde años atrás la academia llegó a designar como *nueva cuestión social* (Grassi, 2000; Murillo, 2008; Ziccardi, 2000): considerables contingentes de población que, de traumática ligazón con el mundo del trabajo y problematizados como *pobres, necesitados, excluidos, vulnerables*, han ocupado en el territorio urbano esas *villas* antes mencionadas, enfrentando cotidianamente agudas urgencias de vivienda, alimentación y empleo (entre otras), dando cuenta de las vicisitudes temporales en las condiciones salarial y sindical –el pasaje de la fábrica al barrio que tratara Svampa (2005)–, la falta de oportunidades visualizada en el Interior del país, los límites y/o insuficiencias del crecimiento económico para revertir su condición, poniendo de relieve los retos a la recreación de un tejido social mínimamente integrado y cohesionado.

Esta situación, objeto de reflexión –en sus causas, rasgos y devenir– por múltiples abordajes teóricos desde las Ciencias Sociales de estas latitudes (modernización, dependencia, estructuralismo cepalino, por citar algunos ejemplos), fue acentuándose de un modo singular desde fines de los años ochenta y durante los años noventa, a partir de un evidente reposicionamiento del Estado nacional que supuso no tanto su menor intervención en las funciones hasta entonces mejor o peor realizadas (próximas a las versiones regionales de un Estado de Bienestar) mas sí intervenciones de diferente naturaleza, hecho que tuvo su correlato de ajustes y adaptaciones en el plano de las tareas a afrontar por parte de los Estados locales. En efecto, el progresivo avance de racionalidades políticas y técnicas de gobierno neoliberales ya visualizadas hacia mediados de la década del '70, implicó para las autoridades del DEM de Rosario la necesidad de organizar estrategias y técnicas con las que gestionar la particular fisonomía que *lo social* comenzaba a adoptar en aquella época: “si antes los gobiernos locales

debían conformarse con generar una planificación territorial y de prestación de servicios acotada, ahora [sería] necesario integrar nuevos elementos, desde lo económico hasta lo social” (MR, 2003a:226)<sup>1</sup>. A modo de ejemplo, vale recordar en este sentido que pocos meses antes de asumir el PSP la conducción del municipio –y en un escenario económico de hiperinflación y desempleo–, ocurrieron en la ciudad los recordados episodios de saqueos a supermercados, en los que hubo muertos y numerosos heridos; recordar también que, con posterioridad, los años noventa, en particular su segunda mitad, estuvieron signados por la destrucción y precarización del empleo, con su correlato de endurecimiento de las condiciones de vida<sup>2</sup> de franjas de población cada vez más amplias (por entonces, las categorías *nuevos pobres* y *pobres inerciales* buscaban dar cuenta de los cambios que se operaban en la estructura social argentina *vis à vis* las pautas que organizaban la actividad económica); y que, por último, las autoridades socialistas del DEM también tuvieron que lidiar con los violentos sucesos de diciembre de 2001 (en los que Rosario fue la ciudad del país con el número más alto de muertos, siete) y con el recrudecimiento de las posibilidades de subsistencia material a lo largo de 2002 (las que comenzarían a mejorar paulatinamente hacia 2003) producto de la fuerte devaluación de la moneda. Se desprende entonces que a lo largo del período temporal recortado en este trabajo, la relevancia y persistencia de fenómenos y situaciones vinculadas a *lo social* llevaron a que las autoridades del DEM enfrentaran la constante necesidad de realizar un doble y simultáneo movimiento: diseñar por un lado intervenciones que puedan prevenir, contener y/o dar cauce a coyunturas como las reseñadas y para ello, a la par, conducirse a sí mismas reflexionando sobre sus modos de hacer, evaluando la conveniencia o inconveniencia de cualquier práctica, ponderando aprendizajes acumulados y debilidades persistentes, los posibles límites y resistencias a sortear así como los recursos disponibles, por ejemplo.

---

<sup>1</sup> Este sentido, no debe olvidarse el lugar que comenzarían a ocupar las agencias internacionales de crédito y asistencia técnica en la orientación de las intervenciones de las autoridades estatales. Según Repetto (2001), desde 1995 sus préstamos se caracterizaron por compensar la reforma del Estado nacional y de los mecanismos de protección social (que desmercantilizaban costos que hacían a la reproducción de la vida) y por profundizar las reformas y ajustes en los planos provincial y municipal, condicionándolos a ciertos lineamientos básicos en materia social. Este tema se ampliará a lo largo del trabajo.

<sup>2</sup> En 1996, un canal de televisión de Buenos Aires transmitió imágenes filmadas en la zona sur de Rosario en las que podía verse un grupo de hombres asando un gato para su ingesta, en un hecho que, aún siendo sospechado como producto de una operación política, llamó la atención sobre el estado de pauperismo que afectaba a vastos sectores de la población.

Cuando en 1989 el PSP tomó las riendas del DEM, Rosario (ver Anexo II, plano de la ciudad) mostraba un rostro desconocido del que había sabido tener casi quince años antes. Pasaba de ser uno de los polos industriales más dinámicos de Argentina –nutrido de establecimientos metalmecánicos, petroquímicos, siderúrgicos, textiles, alimenticios, de talleres ferroviarios–, con una pujante actividad comercial y financiera, tasa de desempleo no superior al 5% y niveles de asalarización próximos al 70%, a ser una ciudad con barrios obreros degradados en cuanto a condiciones ambientales y provisión de infraestructura y servicios urbanos en general dado el progresivo cierre y relocalización de muchos de dichos establecimientos. Una ciudad en la que el desempleo (14,2%, en mayo de 1989, seis puntos porcentuales más que el total de aglomerados relevados por la Encuesta Permanente de Hogares), el subempleo horario y el creciente autoempleo en actividades del sector terciario (servicios y comercio, de baja productividad, remuneración y propenso a la precariedad laboral), actuaban como variables de ajuste a la destrucción de puestos de trabajo. Una ciudad cuya cantidad de *villas* (ver Anexo IV) se incrementaba casi en un 60% entre 1976 y 1992 (Guevara, 2000), albergando no sólo migrantes rurales sino también sectores poblacionales afectados por la inflación y la movilidad social descendente. Una ciudad con un puerto literalmente paralizado y abandonado en sus instalaciones (al igual que las del tendido ferroviario), con sectores de la franja ribereña casi ignorados por sus habitantes; con oficinas municipales concentradas mayoritariamente en el área central, lo que implicaba que gran parte de la población debiera recorrer largas distancias para la tramitación de servicios. El paisaje urbano de Rosario reflejaba la agonía de la industrialización sustitutiva y el agotamiento del otrora omnipotente *Estado empresario*. También reflejaba una manera de pensar las intervenciones municipales como tributarias, subsidiarias de los Estados provincial y nacional, acotadas al mantenimiento y limpieza de infraestructura (camino, iluminación, cementerios), habilitación de comercios y atención primaria a la salud, sin activa injerencia en la promoción de las actividades económicas locales. Este panorama sufriría un visible cambio a lo largo de los años noventa. En parte auxiliadas con recursos financieros aportados por organismos internacionales, las autoridades socialistas del DEM no rehusaron incursionar en funciones y competencias hasta entonces ajenas al Estado municipal, desarrollando en algún punto lo que Mann (2007), desde la sociología

histórica, ha llamado “poder infraestructural del Estado”, esto es, la capacidad logística de coordinar la vida social. Recuperación y reconversión para el esparcimiento del área portuaria, agencias para el desarrollo económico de la ciudad y la región, fortalecimiento de los efectores de salud, *Centros Municipales de Distrito* (en adelante, CMD) y *Áreas de Servicios Urbanos* (ASU), parques lúdicos para niños (*Granja de la Infancia, Jardín de los Niños, Isla de los Inventos*), la implementación de programas de presupuestación participativa, conectividad territorial por el trazado y remodelación de arterias viales, impulso a la realización de ferias y congresos y *city marketing*, darían a Rosario la renovada imagen de una ciudad pujante y moderna, aún cuando la población asentada en *villas* siguiera recordando el alcance parcial de estas intervenciones.

Pocos menos de diez años atrás, una investigación de miembros del Servicio Público de la Vivienda municipal (Garzia et al., 2004) estimaba en noventa y uno el número de *villas de emergencia* de Rosario, las cuales contaban con aproximadamente 155 mil habitantes (un 17% de la población total censada en 2001, en un 10% de la superficie urbanizada de la ciudad), superando las 110 mil (12% de la población total censada en 1991) que para noventa y dos *villas* estimara en 1996 la Fundación del Banco Municipal de Rosario (en adelante, FBMR), las casi 95 mil (10,45% de la población total censada en 1991) calculadas por este mismo organismo hacia 1992 (en noventa y un *villas*) y las 85 mil que –repartidas en setenta *villas*– mencionara en 1983 el ex intendente Usandizaga (10,66% de la población total censada en 1980). Estos números y porcentajes ilustran sólo desde un punto de vista meramente cuantitativo la relevancia que ha representado para las autoridades estatales de la ciudad la población que vive en ellas. El desafío antes aludido se debe también a que esta población, relajada la *afiliación* que –no exenta de bemoles– otrora brindaran instituciones como el trabajo, la escolaridad y la familia, desarrolla particulares formas de socialización y construcción de sentido que, de marcada inscripción en el territorio, en la *villa*, hacen de ésta uno de los principales ámbitos de atención e intervención para las autoridades estatales de cara a administrar los riesgos de que haga las veces de gueto, de espacio de exclusión y aislamiento, enclave de revueltas e ilegalismos, promotor de tendencias hacia la segregación y/o dualización social, afectando u obstaculizando de tal modo cualquier estrategia de elaboración y mantenimiento de orden.

Las *villas*, con sus laberintos de pasillos y ausente trazado de calles, con sus basurales y viviendas precariamente construidas (que conjugan hacinamiento, ausencia de vida privada y la sospecha de una promiscua moral sexual), suelen pensarse como cortes a la trama urbana *formal*, como discontinuidades tumorales para la planificación de su desarrollo futuro, disputando (desde la *ilegalidad* e *informalidad* de no pagar impuestos ni tasas) superficie a parques, áreas recreativas, obras públicas y emprendimientos inmobiliarios. De aquí también las preocupaciones y precauciones de las autoridades estatales por evitar la ocupación de espacios urbanos vacos cuando la *villa* satura su capacidad ecológica de albergar nuevos moradores a causa tanto de flujos de migrantes como por su propio crecimiento vegetativo.

Por lo señalado, esta población *villera* representa un particular objeto a gobernar, de obediencia díscola, objeto en cuya constitución juegan prácticas discursivas que lo clasifican como *peligroso* y lo responsabiliza de la *inseguridad* y violencia (delitos contra la vida y la propiedad) que experimentan otros grupos poblacionales en la ciudad (aunque incluso quienes viven en las mismas *villas* queden expuestos a tal inseguridad). Estos territorios pasan así a ser estigmatizados como espacios de crimen, rápidamente asociados desde el sentido común a escenarios de promiscuidad, aguantaderos de *negros*, *vagos*, *borrachos*, drogadictos que *no quieren laburar* y sí ilegítimamente *vivir mantenidos por el Estado* y los recursos públicos con que lo financian quienes trabajan –y se hacen por ello merecedores de sus prestaciones–. Parte de esta población *villera* circula por la ciudad alentada por actividades de *cirujeo*, de recolección de residuos reciclables, en carros tirados por caballos, en una movilidad *flotante*, fluida, dispersa, que vuelve difícil su control a la par que recuerda, a muchos de los que la observan, las *amenazas* y los *barbarismos* latentes a los que se expone su cotidiano tránsito urbano.

La experiencia de la privación material –ligada a un mercado de trabajo que no logra inscribir ni disciplinar socialmente al *villero* por medio de una ocupación y/o un salario suficiente– habilita frecuentes manifestaciones de conflictividad (movilizaciones, cortes de calles y rutas, saqueos) variables en intensidad y violencia que las autoridades deben destrabar –en algunas oportunidades, dirigiendo recursos no siempre disponibles, en otras, criminalizándolas– contra



reloj para no volverse blanco del descontento de los grupos que dichas manifestaciones potencialmente afectan.

Esa misma privación desarrolla también en estos sujetos el aprendizaje de una frugalidad que tiende a inhibir el reconocimiento y expansión de necesidades que moralmente deberían satisfacer, con lo cual la búsqueda de trabajo suele no representar un imperativo (Méda, 2007), un recurso útil, un estímulo, un incentivo, ni mucho menos una norma u obligación de cara a revertir tal estado; en consecuencia, tal carencia facilita una sutil y relativa independencia que obstaculiza tanto el establecimiento de lazos sociales cohesivos como la incorporación del futuro como variable a partir de la cual organizar trayectorias de vida y proyecciones en el tiempo. De tal modo, educar, responsabilizar y concientizar a esta población en lo que respecta a su deber de procurarse autónomamente medios de subsistencia, promover en ella una *cultura del trabajo*, conductas y hábitos de laboriosidad, constituyen generalmente los objetivos perseguidos por las intervenciones de las autoridades estatales. Éstas deben además velar por su supervivencia física: el cuidado de aspectos alimenticios y sanitarios son ítems a garantizar, particularmente para los extremos etarios (niños y ancianos) y para la población aborígen que se radica en la ciudad buscando mejorar –aunque sea mínimamente– sus condiciones de existencia.

Por último, desde un punto de vista económico, la atención estatal de estas situaciones, el gobierno de esta *otra ciudad* –como suele referirse en términos generales al conjunto de barrios que trascienden el área del macro centro de Rosario– implica para las autoridades un gasto (salarios de agentes, compra de bienes, contrataciones de servicios) que compromete considerables porcentajes de los recursos disponibles.

Atento a lo expuesto, la investigación que aquí se presenta propone indagar cuál ha sido la gubernamentalidad de las autoridades socialistas del DEM de Rosario entre 1989 y 2007 para gobernar a la población de las *villas* en lo que refiere a sus condiciones de vivienda, alimentación y empleo.

En efecto, el presente estudio pretende dar cuenta, en primer lugar, de las racionalidades políticas de las autoridades socialistas, racionalidades entendidas como condición de posibilidad de una práctica (en este caso, de gobierno), como reflexividades, cálculos, modos de conceptualización y saberes invocados para problematizar y justificar por qué y a quiénes se gobierna y cuál es el mejor modo

posible de conducir los comportamientos de una población. En segundo término, las páginas que siguen también buscan describir y analizar las técnicas de gobierno, esto es, los procedimientos, los instrumentos prácticos que encarnan dichas racionalidades, técnicas que son diseñadas y/o apropiadas por las autoridades políticas a los fines de ejercer poder para así guiar, orientar, en definitiva, conducir las conductas de la población en cuestión, lograr su obediencia, disponer su comportamiento en pos de una estrategia tendiente a mantener la gobernabilidad, esto es, la estabilidad de la relación misma de gobierno y del ejercicio de poder que ella supone.

El abordaje del tema se posiciona desde lo que genéricamente suele llamarse *perspectiva o estudios de la gubernamentalidad*, la cual es una suerte de corriente teórica que se nutre en lo principal del aporte heredado de Foucault acerca de categorías nodales como sujeto, poder, gobierno, gubernamentalidad obviamente y Estado en menor medida. Ella no constituye un *corpus* monolítico u homogéneo de trabajos sino que comprende una serie plural de compilaciones y publicaciones de diversos investigadores, la realización regular de foros de debate y la conformación de grupos de pesquisa que si bien pivotean sobre *suelo foucaultiano*, suelen trascenderlo hacia áreas o problematizaciones ausentes en la propia producción de Foucault (o presentes tangencialmente). Definiendo a la gubernamentalidad como “el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder” (Foucault, 2006:136) que es el gobierno, autores afiliados a esta corriente como Mitchell Dean (1996, 2006), Graham Burchell (1991), Nikolas Rose y Peter Miller (1992), Pat O'Malley (2004) hacen foco en el *cómo* del gobierno, en el *arte* de conducir conductas, de guiar el comportamiento humano y, en menor medida, en la legitimidad de su ejercicio; en los sentidos y objetos de las prácticas de quien ejerce tal forma de poder y busca mantener esa posición. Ese *cómo* remite a las reflexiones, los pensamientos, los cálculos sobre cuáles serían los medios más aptos, los conocimientos más idóneos, las condiciones necesarias, las verdades más apropiadas para tal fin. Racionalidades políticas (cómo es definido, racionalizado el ejercicio del poder, cuáles son los *regímenes de verdad* que dotan de inteligibilidad al mundo, que permiten *pensar* los objetos de gobierno de determinado modo y orientarlos hacia cierto horizonte), tecnologías de gobierno

(qué técnicas utilizar para inducir cambios y/o efectos, qué formas de hacer e intervenir, qué pericias o habilidades desplegar para que la conducción de voluntades se lleve a cabo) y gobernabilidad (entendida como estabilidad social derivada de y condición para la relación de gobierno) son las principales líneas que estructuran el enfoque de esta investigación.

### **Objetivo general, objetivos específicos e hipótesis de trabajo**

El objetivo general de esta Tesis es analizar las prácticas de gobierno de las autoridades socialistas del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Rosario para con la población *villera* en el período 1989–2007.

Los objetivos específicos para darle cumplimiento a lo anterior son:

a) analizar las racionalidades políticas con que las autoridades socialistas problematizaron las cuestiones de vivienda, alimentación y empleo de la población *villera* de la ciudad.

b) describir y analizar las técnicas de gobierno con que las autoridades intervinieron en dichas cuestiones.

c) explicar las condiciones de gobernabilidad a las que, en términos de estabilidad social, dieron lugar las anteriores técnicas y racionalidades.

Considerando los objetivos específicos, se sostienen las siguientes hipótesis:

\* En materia de vivienda, alimentación y empleo referida a la población *villera* de la ciudad, las intervenciones de las autoridades socialistas del DEM hicieron de la *participación* una técnica de gobierno polivalente orientada a lograr que los sujetos puedan responsabilizarse moralmente de su propia situación, generar de forma *activa* condiciones para revertirla o atemperarla y poder así *autonomizarse* de la asistencia estatal y gestionar su vida y las vicisitudes que enfrente de manera independiente. En virtud de esta técnica habría sido posible conocer en profundidad los sujetos de esta población y conducirlos para que acumulen *capital humano* (competencias, aptitudes, actitudes y hábitos) y desarrollen *capital social* (redes de contactos y relaciones sociales) con los que *capitalizarse* y mejorar sus posibilidades de *competir* por la obtención de ingresos a través del mercado de trabajo. Sin embargo, en el período analizado, la propia

dinámica de ese mercado –aún en sus momentos de mejor desempeño– habría sido incapaz de absorber total y satisfactoriamente tal oferta, la cual en consecuencia no podría dejar de depender para su subsistencia de la asistencia estatal. Así, las intervenciones de las autoridades del DEM habrían reproducido y administrado una situación de tutelaje permanente sobre esta población, nutriéndose progresivamente de elementos propios de la misma gubernamentalidad *neoliberal* que criticaban discursivamente.

\* La *comunidad* y la *familia* habrían servido como recursos con los cuales instrumentalizar las responsabilidades, las creencias, los valores, las relaciones afectivas y las lealtades que ellas movilizan en pos del gobierno individual y colectivo de los sujetos *villeros*.

\* Condicionadas por distintas gubernamentalidades al interior del PSP, las intervenciones de las autoridades socialistas del DEM hacia la población *villera* habrían transitado desde un primer momento en que, en tanto *necesitada*, ella debía pasivamente recibir una asistencia solidaria que paliase su situación a un segundo momento donde, conceptualizada *pobre*, la asistencia con la que compensar sus carencias y déficits actitudinales, educativos, culturales y motivacionales, exigía como contrapartida ameritar un mayor compromiso de cambio individual que al mismo tiempo no alentase hábitos de dependencia ni de demanda.

\* Para gobernar y controlar más eficientemente a esta población, las autoridades socialistas del DEM disciplinaron y acondicionaron el territorio urbano, incrementando progresivamente en él la presencia de la burocracia estatal y los saberes y pericias que reúne.

\* Ante los reposicionamientos y oscilaciones del Estado nacional en cuanto a sus áreas y modalidades de intervención, las autoridades socialistas de la ciudad habrían buscado en organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las Naciones Unidas (por medio de su programa para el desarrollo –PNUD–) o agencias de cooperación como *Urb-Al*, entre otros, fuentes alternativas de recursos con los que solventar sus prácticas de gobierno, las que así habrían variado en función de las racionalidades políticas de cada institución prestadora.

## Estado de la cuestión

La bibliografía que de algún modo se *aproxima* al análisis de las autoridades socialistas del DEM de la ciudad y sus prácticas de gobierno puede organizarse en torno a dos ejes. El primero de éstos comprende a autores como Albarracín (1993), Guberman (2004), Richards (2007) y Álvarez et al. (2012), quienes se han enfocado preferentemente en el recorrido histórico del partido, resaltando el análisis de dimensiones tales como liderazgos, bases sociales, pautas de reclutamiento de la militancia, fuentes de financiamiento, perfil ideológico, evolución electoral y pautas de procesamiento de conflictos internos.

Mientras Albarracín (cuya investigación comprende el lapso temporal 1972–1993) entendió al PSP como un partido reformista que buscaba consolidarse en Rosario aprovechando los enfrentamientos internos del PJ y la renuncia del intendente Usandizaga (UCR) a fines de los años ochenta, Guberman, retomando en gran medida el trabajo anterior, analizó para el período 1989–1995 los cambios y continuidades que el PSP –en tanto organización– experimentó en su tránsito de partido opositor a autoridad del DEM local, señalando cómo fueron resueltos los dilemas propios de una estructura partidaria en crecimiento y que debía ocupar mayores espacios en el Estado local.

Por su parte, el filósofo estadounidense Richards, convocado por el *Centro de Estudios Municipales y Provinciales* (CEMUPRO) del PS, tomó posición por el estilo socialista de conducción municipal (al que califica curiosamente como *socialismo liberal*), destacando y justificando –por medio de entrevistas a militantes y funcionarios del partido– lo atinado y conveniente de sus intervenciones en materia de salud, deporte, educación, cultura, algo similar a lo que realizan Álvarez et al. en su libro conmemorativo del cuadragésimo aniversario de la fundación del Partido Socialista Popular. Valga acotar por último que alusiones a experiencias y anécdotas que refieren a funcionarios socialistas vinculados al DEM pueden también rastrearse en la obra de Daniel Attala (2011) sobre Hermes Binner<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Hermes Juan Binner (1943–) nació en Rafaela, provincia de Santa Fe. Médico anestesista, participó de la fundación del PSP, partido por el cual posteriormente sería concejal (1993–1995) e intendente de Rosario (1995–2003), diputado nacional (2005–2007) así como gobernador provincial entre 2007 y 2011 (momento en el cual el PS ya se había reunificado y conformaba un frente electoral junto a otras fuerzas políticas). En 2011, en el marco del Frente Amplio

El segundo eje bibliográfico se compone por trabajos centrados en programas específicos de las autoridades del DEM, léase *Presupuesto Participativo (PP)*, *Rosario Hábitat* o las intervenciones de planificación estratégica como el *Plan Estratégico Rosario (PER)* y su sucesor *Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM)*, en los que claramente sobresale la reflexión en torno a la noción de *participación* (ya sea abordada como *ciudadana* o bien de la *sociedad civil*). En este marco, Annunziata (2009) ha visto a la participación en el *PP* como una herramienta para estrechar el vínculo entre autoridades estatales y gobernados en pos de incrementar la legitimidad de las primeras. Lerner y Schugurensky (2007) destacaron los aprendizajes cívicos y los cambios en conocimientos políticos y disposiciones y actitudes democráticas que pueden promoverse en los individuos cuando participan de ese tipo (*PP*) de dispositivo estatal. Ford (2007) además ha señalado cómo la participación en el *PP* contribuye tanto a un mejor diagnóstico de las autoridades estatales sobre los diferentes intereses de la población como a la construcción de una imagen de municipio moderno. A su turno, Iazzetta (2009) alertó sobre la potencial funcionalidad de la participación promovida desde el DEM con la reproducción de lazos clientelares.

También se ha ligado la multiplicación de dispositivos municipales de participación a intentos por promover instancias plurales de concertación, tal las consideraciones de Tamburrini (2005) y Bifarello (2005) en referencia al *Rosario Hábitat* y al *PER* respectivamente. Con respecto al primero de estos dos programas, desde la Arquitectura, Rosenstein (2005) ha propuesto entender a la participación como un instrumento que ayudaría a revertir la vulnerabilidad y la pobreza de los individuos que habitan en *asentamientos irregulares*, actuando como vía de acceso de la *ciudad informal* (parte de la ciudad que *no existiría* dado que su población no tributa ni está registrada en los catastros) a la *ciudad formal*. También desde esta disciplina, funcionarios del DEM como Garzia et al. (*Op. Cit.*), han marcado las bondades de la participación de los *beneficiarios* del *Rosario Hábitat* (al que definen como una intervención estatal de tipo social antes que de obra pública): la generación y el fortalecimiento de *redes de solidaridad*, la

---

Progresista, fue candidato a presidente de la nación, ocupando el segundo lugar con el 17% de los votos aproximadamente. El trabajo de Attala fue publicado poco tiempo antes de la elección presidencial recién aludida.

sustentabilidad de la *vida comunitaria* y la promoción de las *capacidades de los individuos*.

Más próximos a la perspectiva teórica de la presente investigación se encuentran los trabajos de Sacchi (2010) y Campana (2010). El primero presenta a la *gestión estratégica* como técnica propia del arte de gobierno seguido por las autoridades del DEM en Rosario, la cual ha modificado las representaciones de la ciudad como organismo, como conglomerado de familias y de asociaciones de vecinos, reemplazándolas por otras en las que aquélla aparece como una *empresa* orientada a la producción de bienes y servicios, mercantilizando el campo social y presentando a la población como uno de sus *activos* distintivos. Desde el Trabajo Social, Campana abordó las prácticas de asistencialización de la Atención Primaria de la Salud como modalidad privilegiada del gobierno de la población rosarina construida como *pobre*.

Con excepción quizás de estos dos últimos, se destaca como común denominador de los trabajos referidos a las prácticas de gobierno de las autoridades socialistas del DEM de Rosario el tema de la *participación ciudadana* y de la *sociedad civil* a la que vienen convocando algunas de sus intervenciones; participación por otra parte valorada positivamente dado que representaría –en tiempos de reiteradas alusiones a la desafección por los asuntos comunes que hacen a la vida en sociedad, al individualismo imperante y al desmembramiento de los lazos sociales– una suerte de redistribución de cuotas de poder para la toma de decisiones estatales vinculantes; una participación que tendería además a promover una ciudadanía más virtuosa y tolerante, involucrada en el control del proceder de las autoridades e implicada en *la cosa pública* y en la deliberación; un estímulo, por último, a cierto *asociativismo*, a la búsqueda de soluciones colectivas para problemas también colectivos.

A criterio de este autor, la breve reseña anterior delimita una vacancia doble: por un lado, no hay investigaciones que den cuenta de las prácticas de gobierno más recientes de las autoridades socialistas del DEM de Rosario para con la población *pobre, necesitada, vulnerable* de las *villas de emergencia* de la ciudad<sup>4</sup>; por otro, tampoco hay estudios que propongan poner transitoriamente entre paréntesis el optimismo emparentado con la participación a la que vienen

---

<sup>4</sup> Giavedoni (2009) se acerca a esta cuestión aunque no haciendo foco en las prácticas de las autoridades socialistas del DEM.

convocando algunos dispositivos ensayados por numerosos Estados locales a partir de entender tal participación como una técnica, como un instrumento con el cual dichas autoridades han tratado de gobernar determinadas poblaciones, de orientar sus actitudes y comportamientos en determinadas direcciones, de acuerdo con ciertas estrategias, prefigurando el campo de sus posibles alternativas de actuación. Por último, tampoco se cuenta con trabajos que superen cierta compartimentación analítica (ó *PP* ó *Rosario Hábitat* ó *Programa Crecer*) e integren y sigan longitudinalmente fenómenos de íntima conexión y retroalimentación –constitutivos de la aludida *nueva cuestión social*–, como son las dificultades laborales, de alimentación y de vivienda<sup>5</sup> del recorte poblacional que habita en *villas de emergencia*, territorios éstos históricamente difíciles para la inserción del PSP (PS, se recuerda, desde 2002).

### **Justificación**

Esta investigación encuentra justificativos en distintos elementos. Por un lado, en la excepcionalidad que constituye –para el escenario político nacional– la continuidad del hoy Partido Socialista como autoridad del DEM en una ciudad de la escala y heterogeneidad social de Rosario por casi veinticuatro años (sirva recordar además que el partido trascendió en 2007 el ámbito local volviéndose desde entonces autoridad del Ejecutivo provincial<sup>6</sup>); esto se redimensiona si se considera también que la *nueva cuestión social* que constituyen los problemas de alimentación, vivienda y empleo de la población de las *villas* fue paralelamente delineándose en ese mismo lapso de tiempo, con lo cual las autoridades socialistas han sabido lidiar creativamente con ella, con sus cambios y permanencias, retos y desafíos, por más de cuatro lustros, manteniendo con mayor o menor precariedad la estructuración del lazo social, sorteando coyunturas de conflictividad (saqueos en 1989, altas tasas de desempleo durante los años noventa, movilizaciones en

---

<sup>5</sup> Ciertas intervenciones que también tienen por blanco a la población *villera* (como las que podrían darse en materia de salud, por ejemplo) y que fácilmente harían a una de las dimensiones de tal *cuestión social*, fueron excluidas *ex profeso* por considerarse que su tratamiento superaría los recursos disponibles para esta investigación.

<sup>6</sup> En el marco del *Frente Progresista, Cívico y Social* (FPCyS), el que nuclea a otras fuerzas políticas (UCR, Generación para un Encuentro Nacional –GEN–, Partido Demócrata Progresista –PDP–, entre otros).



diciembre de 2001 y saqueos en los primeros meses de 2002). En este sentido, investigar la gubernamentalidad de las autoridades socialistas, lo que ha sido su arte de gobierno, conocer su conceptualización del ejercicio del poder, las estrategias en las que éste se ha inscripto, sus *criterios de verdad* subyacentes, los mecanismos operativos y materiales en los que se ha sustanciado, bien puede ayudar a comprender la continuidad señalada. En relación con esto, el PSP (luego PS) ha venido siendo autoridad del DEM rosarino a lo largo de años en los que, desde la academia (Pucciarelli, 1999; Arditi, 2000), se ha diagnosticado la fragmentación de la sociedad en múltiples grupos que, con variadas y renovadas preferencias, gustos e intereses, reemplazaron antiguos alineamientos clasistas y modalidades de acción colectiva (en desmedro de partidos políticos y sindicatos), complejizándose en consecuencia las tácticas con las que llevar adelante su gobierno.

Si bien las autoridades del DEM se han esforzado por erigir la imagen de un municipio dinámico, democrático y moderno impulsando una amplia comunicación de iniciativas como *Agencia de Desarrollo Región Rosario*, *Presupuesto Participativo*, *Plan Estratégico Rosario* y *Plan Estratégico Rosario Metropolitana*, audiencias públicas, *Auditorías Ciudadanas*, entre otras, poco se ha dicho de las modalidades que asumió la gestión de las *villas* y su población, cuya magnitud, además de ofrecer un denso coto de electores, representa un factor de atención permanente para quienes tienen la tarea de conducir y ordenar la ciudad. En este sentido, es común escuchar que el PSP se ha interesado por atender principalmente el área central de la ciudad<sup>7</sup> (“el centro”) y sus electores, no dedicándole los mismos cuidados a sus barrios periféricos, hecho que, como se verá luego, parecería desmentirse a partir de cómo ha evolucionado en ellos históricamente su performance electoral.

La perspectiva teórica de la gubernamentalidad que da sustento al trabajo permite dirigir la mirada hacia prácticas que, microfísicas, poco visibles, territorializadas, cotidianas, sutiles, casi naturalizadas, contribuyen a explicar el relativo éxito de los procedimientos de gobierno en tiempos en que las ciudades y los Estados locales fueron ocupando escenarios y roles antes hegemonizados por el país y el Estado nacional. En este sentido –y como procurará evidenciarse en

---

<sup>7</sup> Ver Anexo VI.

las próximas páginas—, el gobierno de la población (y de la población *villera* en particular) ha conllevado una expansión del Estado local en su burocracia, sus instalaciones edilicias, su legislación y sus ámbitos de injerencia que compensó el achicamiento operado del Estado nacional en la última década del siglo XX. Sirvan estas alusiones a modo de prevención contra cierta subestimación del rol del Estado en la que caen algunos autores ubicables en las coordenadas analíticas de la gubernamentalidad, quienes en muchos casos, por procedencia anglosajona, desconocen la gravitación que aquél aún mantiene en los procesos sociales latinoamericanos.

El enfoque ayuda además a examinar los eventuales desacoples que puedan darse entre cálculos, conceptualizaciones e ideas por un lado y técnicas, procedimientos y mecanismos de poder por otro, es decir, contrastar los principios teóricos que se esgrimen discursivamente para gobernar a individuos y/o grupos (*solidaridad, ciudadanía social, integración, justicia social*) con las técnicas que ejercen efectivamente poder (capacitaciones, vigilancias, evaluaciones, interrogatorios, por ejemplo). Asimismo, la relevancia que aquella asigna a la potencia creadora del poder ofrece la posibilidad de examinar qué tipo de sujeto tendieron a constituir las autoridades del DEM.

Por otro lado, esta investigación echa luz sobre un segmento poblacional con el cual el PSP —por el eminente carácter universitario de su militancia— no estaba estrechamente relacionado con anterioridad a su elección como autoridad del DEM, ante lo cual debió aprender a estructurar y cultivar una vinculación conveniente.

## **Metodología**

Dado el interés en las prácticas de gobierno de las autoridades socialistas del DEM de Rosario<sup>8</sup> para conducir la conducta de la población *villera* de la ciudad entre 1989 y 2007 (lapso temporal que recorta la Tesis), la investigación se aborda

---

<sup>8</sup> Ellas refieren a los funcionarios y agentes del DEM asumidos tras la elección de Héctor Cavallero (1989–1991 y 1991–1995), siguieron con los dos períodos de Hermes Binner (1995–1999 y 1999–2003) y concluyeron con el primer período de Miguel Lifschitz (2003–2007).

desde un enfoque cualitativo como un estudio de caso *intrínseco*<sup>9</sup> (Stake, 1998); esto significa que tales prácticas interesan *per se* en su particularidad y complejidad y no porque su estudio sea representativo de un universo mayor de prácticas con las que gobernar otros grupos poblacionales. Ellas constituyen la unidad de análisis de la investigación, cuya información será provista por fuentes primarias entre las que se cuentan: a) documentos municipales (decretos y discursos de apertura de sesiones legislativas a cargo de intendentes, resoluciones de secretarios de gabinete, publicaciones oficiales de divulgación) referidos a intervenciones del DEM –*Programa de Asistencia Alimentaria, Programa Pro-Empleo, Programa Convivencia, Programa Oportunidad, Programa Crecer, Programa Joven de Inclusión Socioeducativa, Programa de Agricultura Urbana, Programa Rosario Hábitat*<sup>10</sup>–; b) documentos de instituciones internacionales vinculadas a las prácticas de gobierno de las autoridades del DEM; c) funcionarios y agentes (en ejercicio o no) del DEM local a entrevistar para complementar los anteriores documentos. También se incluyen en las fuentes primarias documentos del PSP y editoriales de su periódico *La Vanguardia Popular*, utilizados a fin de dar cuenta de la racionalidad del partido entre 1972, año de su conformación, y diciembre de 1989, momento en que asumió la conducción del DEM.

Entre las fuentes secundarias de información, se recurre tanto a artículos de periódicos locales a los fines de suplir –dentro de algunas limitaciones– el déficit de publicaciones estatales<sup>11</sup> que caracterizó fundamentalmente los primeros años

---

<sup>9</sup> Además del estudio *intrínseco* de casos, Stake reconoce también los *instrumentales* y los *colectivos*; los primeros cumplen la función de aportar ideas acerca de un problema más general o brindar evidencia para refinar una teoría. El caso es aquí un medio, un instrumento para aproximarse a la comprensión de una problemática más vasta que lo trasciende. Los segundos suponen a su vez la delimitación de varios casos en los que cada uno de ellos se comprende por la simultánea referencia mutua (Stake, *Op. Cit.*:16-17).

<sup>10</sup> Para ampliar información con respecto a estos programas, consultar Anexo I.

<sup>11</sup> Daniel Canabal, director de Información Pública del municipio durante de la gestión de Cavallero y luego director de Comunicación Social, expresa con estas palabras tal déficit: “Cuando recién asumimos estábamos muy crudos (*sic*) en muchos aspectos. Todos los años previos de militancia y todo lo demás te determinaban una experiencia pero que no era una experiencia de gestión, así que asumir el rol de funcionario, pasarte de ser oposición –que era el ciclo histórico que veníamos cumpliendo– a ser oficialista, a ser el que produce la política, fue todo un proceso. Para colmo se asumió en medio de los saqueos, con lo cual la primera tarea fue sacarse el saco y la corbata el día viernes y el día sábado subir a los camiones a apagar el incendio social que había por todos lados. Recién después de un año, un año y medio, se empezó a diseñar una política de comunicación [...] Llevó todo un tiempo, producto de la inexperiencia y de que te lleva todo un proceso asimilar la escala de lo que tenés adelante... no fue sencillo [...] En el medio de una crisis, lo primero que se deja de lado es la comunicación”. Entrevista a Daniel Canabal.

de la intendencia de Cavallero como a investigaciones académicas que tratan aristas próximas a las aquí abordadas.

Los programas que se analizan son entendidos, de acuerdo con Rose y Miller (1992), como una traducción de las racionalidades políticas, de las problematizaciones efectuadas para definir y abordar los obstáculos y dificultades que surgen en cada práctica. Ellos expresan representaciones del objeto a gobernar, permiten hacerlo pensable; la programación es una práctica que supone que lo *real* adoptará la forma deseada y prescrita por intervenciones calculadas.

A su vez, los discursos presentes en el campo documental recortado y en los entrevistados no son tratados “como conjuntos de signos (de elementos significantes que envían a contenidos o a representaciones) sino como prácticas que forman sistemáticamente los objetos de los que hablan” (Foucault, 1979:81). En este orden, no se trata, parafraseando a este autor, de que existan *cosas* (ya sea la locura, la fuerza de trabajo, la pobreza) que dotan de unidad a los enunciados que hablan de ellas ni discursos que sean signos de otras cosas preexistentes o de sentidos a interpretar; se trata más bien de analizar los discursos como prácticas sujetas a reglas que definen el régimen de objetos sobre los que *se puede hablar*, sobre los cuales pueden establecerse criterios de *verdad* y *falsedad*; prácticas que son siempre relaciones de poder que constituyen sentido. La constitución de éste brota de lo que se dice, por quién lo dice y en qué lugar, según cómo sea dicho, la posición de poder y el entramado histórico (Murillo, 2008), de modo que las palabras, los conceptos, importan no tanto por lo que significan o quieren decir sino por lo que ellos mueven a hacer, por sus efectos de poder. Según los antes aludidos Rose y Miller, “el lenguaje no es meramente contemplativo o justificativo sino performativo. El análisis del discurso político ayuda a elucidar *el sistema de pensamiento* a través del cual las autoridades han señalado y especificado los problemas de gobierno además del *sistema de acción* a través del cual han tratado de poner en práctica el gobierno” (*Op. Cit.*:177).

Si bien algunas investigaciones montadas sobre el andamiaje de la gubernamentalidad fueron criticadas (Rose, O'Malley, Valverde, 2012) por tender a una excesiva teorización sin anclaje empírico suficiente, se confía en que el trabajo de campo realizado no perderá de vista los acoples y desacoples entre racionalidades y tecnologías de gobierno de distinta naturaleza que demanda el gobierno de cada situación social particular. Asimismo, el hecho de que este

estudio se enfoque en prácticas de autoridades estatales lo aleja del riesgo de olvidar la relevancia que todavía el Estado mantiene en estas latitudes del planeta (de Marinis, *Op. Cit.*), relevancia que suele ser desconocida o dejada en un segundo plano por los autores *anglofoucaultianos* dadas las propiedades de los referentes empíricos que ellos han abordado.

Hecha esta introducción, las páginas que siguen se organizan en cinco capítulos que arriban a las conclusiones finales. El primero de ellos sienta el enfoque teórico con que se analizarán las prácticas de gobierno de las autoridades socialistas del DEM de Rosario para hacer frente a la denominada *nueva cuestión social* que en el territorio de la ciudad representan las *villas* y su población, tomando en parte los aportes de Foucault y de los *estudios de la gubernamentalidad* en cuanto a las categorías de poder, gobierno y gubernamentalidad.

El segundo capítulo caracteriza un doble derrotero: por un lado, el que siguió la ciudad de Rosario en cuanto a estructura productiva, situación socio-ocupacional y organización municipal, desde mediados de los años setenta hasta 1989. El segundo derrotero es el de las racionalidades políticas del PSP desde su aparición en 1972 hasta el momento en que el partido resultó electo autoridad del DEM, analizando los cambios y continuidades en las problematizaciones efectuadas, esto es, la simultánea elaboración de los temas o situaciones a intervenir así como de las intervenciones concretas para su modificación. También aquí se realiza una breve caracterización del partido en tanto organización que, orientada a ganar elecciones y convertirse en autoridad estatal, debía pensar las áreas, los espacios en donde hacer política (universidad, sindicatos, colegios profesionales, barrios), los procedimientos para incorporar y formar militantes, el diseño y la coordinación de tareas y responsabilidades.

En los tres capítulos restantes se analiza la gubernamentalidad del PSP en tanto autoridad del DEM para el gobierno de la población *villera* (a lo largo de los subperíodos 1989–1995, 1996–2001 y 2002–2007) en torno a tres dimensiones constitutivas de esa *nueva cuestión social* antes aludida: alimentación, vivienda y empleo. Para cada subperíodo y dimensión se exploran las racionalidades y técnicas implicadas en la conducción de sujetos y población, contextualizándolas con los cambiantes procesos sociales, económicos y políticos que Rosario y el país atravesaron durante esos dieciocho años, procesos que condicionarían la

estabilidad y continuidad de dicha conducción. La delimitación de dichos subperíodos responde a distintas causas: por un lado, el primero de ellos comprende la reelección del PSP como autoridad del DEM en 1991, año en que, por otra parte, se puso en marcha el modelo económico de *Convertibilidad*, el que consolidó una serie de cambios en cuanto a la manera de pensar el funcionamiento de la actividad productiva (y con él, el papel del trabajo, del Estado, de los sujetos), cerrando un estilo de intervenciones estatales agotado por el descontrol de precios internos y los abultados y crecientemente difíciles de financiar endeudamientos externos. Este primer recorte temporal cruza entonces las prácticas de gobierno de las autoridades del DEM a la luz del ocaso y despliegue de dos modalidades diferentes de organización socioeconómica. En estos años además, se manifiesta abiertamente en el seno del PSP el enfrentamiento entre dos tendencias políticas con racionalidades de gobierno opuestas y de compleja coexistencia en la burocracia del DEM, enfrentamiento resuelto con el alejamiento del partido de una de ellas. A partir de 1996, el grupo que quedó con el control del partido (tras ganar las elecciones de septiembre de 1995), afrontó años de acentuado empeoramiento en las condiciones de vida de la población rosarina, primero con los efectos de la llamada *Crisis del Tequila* y luego con una recesión iniciada en 1998, que tuvo por desenlace los acontecimientos de diciembre de 2001, donde la represión policial cobró la vida de siete hombres. Por último, el tercer subperíodo (2002–2007) abarca años en los que, tras fuertes desafíos de gobierno asociados al escenario de 2002, una sostenida recuperación económica y ocupacional planteó desafíos de continuidad y cambios en los procedimientos con los que se había venido gobernando a la población *villera*, notándose una mayor presencia de programas y recursos provenientes del Estado nacional

En cada uno de estos tres subperíodos es posible distinguir analíticamente algunos matices que tuvo el gobierno de los *villeros*. Tratados en un primer momento como *necesitados* a quienes dar una asistencia cuasi caritativa que paliase sus carencias materiales básicas y a la par desincentivara la repetición de saqueos y sirviese para fortalecer la construcción territorial del PSP, desde 1996 las intervenciones sobre estos *pobres* se organizaron de forma más rigurosa, atendiendo a un control más ajustado sobre su composición familiar, sus hábitos de alimentación, las características de sus viviendas, su nivel de educación y tipo de destrezas laborales, tejiendo una red de saber/poder encarnada en agentes y

edificios municipales con la que monitorear, diagnosticar y atrapar conductas potencialmente conflictivas, imputándole al *villero* su responsabilidad por mejorar su situación material, procurando hacer de él un sujeto capaz de conducirse autónomamente y de competir en el mercado de trabajo. Por último, luego de 2002, si bien la gubernamentalidad que organizaba el manejo de esta población no cambió sustancialmente, sí fue objeto de reajustes asociados a la mencionada recuperación en los niveles de empleo y en el ingreso de los hogares y por él mayor número de intervenciones de un Estado nacional fiscalmente recompuesto.

# CAPÍTULO I

## El marco de análisis

Este capítulo oficia como marco teórico de la tesis, presentando la conformación, años atrás, de una suerte de *nueva cuestión social* expresada con peculiar crudeza en la población de las *villas* que se levantan en el territorio de las grandes ciudades del país, en este caso, Rosario. Se argumenta que las condiciones de alimentación, empleo y vivienda de tal población configuran pautas de socialización que convocan una atención cuidadosa de su gobierno por parte de las autoridades del DEM, lo que supone la elaboración y aplicación de una gubernamentalidad, de ciertas racionalidades y técnicas que se adecúen a esa tarea en aras de una estrategia de gobernabilidad que permita, en el marco del régimen político, mantener el control del DEM.

### **I.1 La cuestión de la *nueva cuestión social* y su expresión en las *villas* de la ciudad**

Años atrás, era común en Argentina –al igual que en otros países del mundo– que sociólogos, politólogos, economistas, comunicadores y dirigentes políticos problematizaran con el rótulo de *nueva cuestión social* el advenimiento, la permanencia y el tratamiento de diversos fenómenos, ciertas dificultades, que afectaban –con variable intensidad según las coyunturas– a determinados grupos poblacionales cuyo común denominador pasaba por una relación atípica con el mundo del trabajo. Ella era entendida por algunos (Andrenacci, 1997; Murillo, *Op. Cit.*) como reaparición sintomática de la brecha que existe entre la igualdad formal y abstracta reconocida por el discurso jurídico a todos los miembros de una asociación política y la desigualdad material propia de las relaciones capitalistas de producción y su uso procuraba dar cuenta del cambio de época, del agotamiento traumático de un particular conjunto de vectores, representaciones e instituciones sociales que, ligado al trabajo, había organizado la sociedad argentina durante al menos cuatro décadas desde mediados de los años cuarenta. Los niveles de asalarización y de participación salarial en la riqueza socialmente



producida que distinguían al país en la región y mostraban su alta homogeneidad social, daban paso a una mayor inequidad en la distribución de dicha riqueza y a crecientes dificultades para obtener contratos laborales registrados y de tiempo indeterminado (aún en momentos de recuperación y crecimiento económico). Los vaivenes de la condición salarial y los mayores requerimientos de credenciales educativas y calificaciones laborales reforzaban el cuentapropismo, el subempleo de baja productividad y el desempleo. De tal modo, si la vieja *cuestión social*<sup>12</sup> propia del siglo XIX trataba de hacer visible y denunciar la explotación de la que era objeto la población trabajadora en las fábricas y en las ciudades al calor de los procesos de urbanización<sup>13</sup>, la *nueva cuestión social* ha alertado sobre la “inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social” (Rosanvallon, 1995:8) y los serios obstáculos que los cambios en las pautas de producción y las desregulaciones y re-regulaciones operadas sobre esa misma explotación conllevan para la posibilidad de que amplios contingentes de población puedan procurarse “un lugar estable en las formas dominantes de organización del trabajo y en los modos conocidos de pertenencia comunitaria” (Castel, 1997:18). Décadas atrás, su atención por parte del Estado nacional sustituyó “un marco de derechos y garantías que [obligaba] a asistir a los grupos sociales con necesidades específicas y a los sectores sociales en condiciones de máxima explotación o excluidos del mercado, por acciones volátiles y focalizadas en las ‘carencias’” (Grassi, 2003:31) individuales.

Se multiplicaron así los sujetos que fluctuaban entre *masa marginal* y *ejército industrial de reserva* (Nun, 2001), en sola posesión para subsistir de una *mercancía* (su fuerza de trabajo) demandada de manera crecientemente selectiva en el mercado, sujetos que desafiaban la eficacia de los mecanismos de integración social y quedaban expuestos a renovadas incertidumbres sobre su supervivencia material presente y futura, incertidumbres que el Estado de

---

<sup>12</sup> Suele distinguirse la *cuestión social* de la *cuestión obrera*: mientras que ésta sería propia del tipo de vínculo establecido entre patrones y trabajadores, la primera tiene un alcance más extenso (Suriano, 2000) al comprender aspectos como habitacionales y sanitarios, entre otros.

<sup>13</sup> Es en este marco en el cual se entiende la proliferación –en la Argentina de comienzos del siglo XX– de leyes sociales y laborales así como la creación de instrumentos de gobierno con los que mejorar las condiciones de vida de los trabajadores: ley de descanso dominical (1902), regulación del trabajo femenino e infantil hacia 1907, ley de educación obligatoria y gratuita (1904), creación del Departamento de Trabajo (1912), ley de casas baratas (1915), son sólo algunos ejemplos. Marshall y Cortés (1991) han visto en estas acciones el modo en que el Estado sirve a la regulación de la fuerza de trabajo según el peso asignado al consumo asalariado en el marco de una estrategia de desarrollo económico.

Bienestar, con su red de protecciones sociales –más o menos densa, según las latitudes–, había conjurado (Sennett, 2006; Donzelot, 2007) tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, si bien este panorama no fue revertido en su totalidad, la devaluación de la moneda tramitada en 2002 lo morigeró al alentar la recuperación económica del país y con ella, la inserción laboral de un cuantioso segmento poblacional, con lo que aquella *nueva cuestión social* efectivamente perdió parte de su productividad para la indagación académica y la comprensión de la realidad.

Estos procesos mencionados se han manifestado de forma privilegiada en las *villas* (*villas miseria*, *villas de emergencia* indistintamente) de las grandes ciudades del país, *villas* que en Rosario, como se dijo en la *Introducción*, llegaron a sumar aproximadamente noventa y uno desde la última década del siglo XX y mediados de la siguiente y albergar una población de aproximadamente 155 mil habitantes (Garzia et al., *Op. Cit.*), desde los casi 95 mil que contabilizara en 1992 la FBMR. Entendidas como “conjuntos residenciales con un alto nivel de precariedad, que se hallan asentados en terrenos de propiedad fiscal o particular y extendidos en forma concentrada, a manera de islas o bolsones de pobreza, en los intersticios del espacio urbano” (Bellardi y De Paula, 1986:9), su ubicación en la ciudad no sólo hizo visibles en términos espaciales las distancias sociales entre distintos recortes poblacionales sino que se emparentaron con condiciones de vida degradadas, insalubres e inconvenientes dada la ausencia y/o insuficiencia de provisión de servicios (energía, agua, desagües cloacales, pavimento, recolección de basura, transporte, educación, salud) y la precariedad de sus viviendas.

Aún en períodos de relativa bonanza económica –e incluso a causa de ella–, parte de su población suele oscilar entre la inactividad, la realización esporádica de *changas* y el desempleo por tiempo prolongado, intergeneracional, lo que redundo en ingresos monetarios inciertos e inestables que, por lo general, apenas permiten subsistir materialmente. Esta modalidad de vinculación con las actividades laborales –que muchas veces parte del no reconocimiento, de la no constitución del trabajo como norma informal social–, además de reducir el nivel de ingresos, supone un desaprovechamiento de la capacidad productiva que los

individuos pueden aportar y también resiente funciones que el trabajo<sup>14</sup>, en su evolución histórica, ha llegado a cumplir, tales como estructurar horarios y rutinas diarias, brindar protecciones frente a coyunturas de inactividad laboral forzosa (enfermedades, vejez o desempleo, en caso que el empleo esté registrado), socializar a los sujetos en ámbitos que trascienden la familia, difundir o introyectar normas de conducta, ofrecer un sentido de utilidad e inscripción social que impacta sobre su autoestima y permite cierta apropiación temporal y planificación futura de la vida. De aquí que el antes citado Castel sentenciase que “el trabajo [...] es más que el trabajo y el no-trabajo es más que el desempleo” (*Op. Cit.*:390), postulado que cobra especial relieve frente a la inestabilidad laboral que afecta a la población *villera*. En suma, ciertos pautas de normalización del comportamiento operadas por el trabajo (asunción moral de deberes y obligaciones, reconocimiento de la autoridad y de las jerarquías, respeto de horarios y acuerdos, legitimación de valores) se resienten, favoreciendo conductas aleatorias que también se manifiestan en la constitución familiar, en los roles de sus miembros, en la educación y el cuidado de los niños.

Las restricciones en cuanto a ingresos amenazan directamente la subsistencia física de los sujetos. La escasa o nula disponibilidad de tierra que la *villa* ofrece para cultivar alimentos o criar animales para su consumo (cuando aquéllos disponen de las destrezas que estas tareas requieren) refuerza el cuadro. Una dieta insuficiente y poco variada configura casos de malnutrición (particularmente infantil) que afectan la salud presente y futura de la población tanto como sus capacidades cognitivas y sus destrezas en general. Asimismo, el desconocimiento de algunos hábitos elementales de higiene expone a riesgos de contraer y propagar enfermedades a partir de una inadecuada manipulación de los alimentos.

La antes mencionada precariedad de las viviendas (en cuanto a superficie disponible, circulación de aire y capacidad de alojamiento, los materiales que la edifican, los servicios que brinda y su estado dominial) condiciona la diferenciación de las funciones domésticas (alimentación, higiene, descanso, recreación) y los roles familiares (reproducción y el sexo legítimo), con lo cual su papel de “regulador de un conjunto de servicios y [...] ordenador de actividades y

---

<sup>14</sup> A lo largo de la investigación, *trabajo*, *empleo* y *ocupación* serán usados de manera intercambiable, sin desconocer sus matices conceptuales.

cuerpos, que diferencia, reúne o separa” (Ballent, 2007:414) se presta a situaciones de hacinamiento insalubre, de promiscuidad sexual, de incertidumbre con respecto a eventuales desalojos y a déficits de confort que predisponen, en los sujetos que las habitan, ciertos tipos de conductas que se distancian de las socialmente convalidadas. Estas viviendas además, no conocen en su disposición espacial de parcelas rectilíneas o trazados de calles que demarquen y organicen el territorio, levantándose donde la disponibilidad de suelo lo permite, sea en proximidades de vías férreas, rutas o costas ribereñas.

Al igual que el *asentamiento*, la *villa* transgrede aspectos dominiales vinculados a la propiedad o alquiler de la tierra (sea pública o privada) y a las normas de urbanización (ocupación de tierras inundables, contaminadas, en cercanía de basurales, carentes de infraestructura y equipamiento urbano); sin embargo, mientras el *asentamiento* suele disponer de asesoramiento técnico, respetar un trazado regular del terreno y desarrollarse con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales, la *villa* generalmente comienza y se mantiene por la paulatina agregación temporal de población<sup>15</sup> (Clichevsky, 2000). En efecto, demográficamente ella se expande no sólo por el crecimiento vegetativo sino por dar cobijo a gran parte de la población migrante (frecuentemente aborígen) que arriba a las ciudades en busca de mejores oportunidades de vida. Pero mientras décadas atrás las *villas* socializaban y amortiguaban el choque cultural de los nuevos ciudadanos (Margulis, 1968), adecuando “a un sistema cultural moderno característico de las metrópolis” (Fernández Milani, 1969:4) a los individuos provenientes de un sistema cultural *tradicional* característico de áreas rurales, más contemporáneamente se ligan, desde el sentido común, con la inmoralidad, el crimen, la drogadicción y el narcotráfico, la ausencia de ley y la inseguridad. Socialmente así estigmatizadas, “las villas son zonas que hay que eludir, ‘zonas de crimen’ a ser temidas y evitadas” (Auyero, 2001:76), territorios de relegación urbana (Wacquant, 2001) o de *insularización* (Soldano, 2008), enclaves en oportunidades comunicados o segregados donde cristalizan patrones de socialización que se alejan de los

---

<sup>15</sup> De acuerdo con Lumi (1992), las *villas* y los *asentamientos* también difieren por los proyectos y las expectativas de sus habitantes: en las primeras, las prioridades pasan por la vivienda, las obras de infraestructura y el saneamiento ambiental, mientras que en los segundos, por la regularización dominial del terreno y el reconocimiento como *barrio*.

cánones morales considerados apropiados o convenientes para la convivencia urbana.

Aunque la estrategia de *erradicación* seguida por la última dictadura militar parecería haber cedido prioridad a intentos destinados a tratar de mejorarlas allí donde se han consolidado y arraigado (fenómeno conocido como *slum upgrading*), la latente posibilidad de formación en la ciudad de nuevas *villas* –y las dificultades asociadas para desmontarlas– convoca a la permanente vigilancia de los espacios baldíos de propiedad pública o privada para evitar su ocupación y ahorrar desalojos eventualmente violentos. En estos cuidados, también han tallado los elevados precios que tomó el suelo hacia mediados de la década pasada y los límites que encuentra la expansión urbana por la progresiva saturación de la superficie física vacante. De tal modo, las *villas*, con sus moradores frecuentemente ocupantes mas no propietarios ni tributantes fiscales, pasan a considerarse algo así como un *lujo* para la ciudad dada la escasez y valuación de la tierra, disputando un espacio redituable tanto para las inversiones inmobiliarias del sector privado como para las arcas estatales.

## **1.2 El gobierno como ejercicio de poder**

El panorama reseñado dispara el interrogante referido a cómo una autoridad estatal (en el caso de esta tesis, de un Estado municipal) debe lidiar con la población implicada en esta situación de *villa*, cuáles son las tácticas de intervención más eficaces para *gobernarla*, para prevenir o responder a eventuales urgencias coyunturales y apuntalar en el mismo movimiento un orden social de interacciones medianamente pautadas y estables (de Marinis, 1999). Lo anterior además, se ha expresado en una época en la que el trabajo, otrora principal *cemento* de lo social, ha adoptado renovadas manifestaciones post–fordistas que han tendido a economizarlo y relegarlo de esa tarea (o quizás peor, pierde reconocimiento como norma social y medio legítimo de obtención de recursos), y las técnicas de seguridad social que se le vinculaban en el pasado ya no se corresponden plenamente con los valores que regulan una sociedad mucho más heterogénea y contingente (Rosanvallon, *Op. Cit.*). Desde una perspectiva quizás más instrumental pero no menos importante en la lógica del cálculo político, parte

de la población *villera* también constituye un coto de caza disputado por los partidos en períodos electorales.

El sustantivo *gobierno* y el verbo *gobernar* son sin duda dos de los términos más frecuentemente utilizados del léxico político. Si bien es habitual pensar al gobierno como una suerte de *locus* en el Estado, como una propiedad o función exclusiva de los individuos que acceden a ese *locus* o bien como un tipo de régimen político (Colombo, 2003) que regula ese acceso, gobernar es una práctica que no se circunscribe *únicamente* a la conducción política del Estado por parte de uno o más partidos políticos; tampoco se asocia a la imposición de leyes que habilitan o prohíben comportamientos ni al mero mando de las cuestiones usualmente entendidas como *públicas*. Es más bien un tipo de *relación de poder* orientada a dirigir, afectar, condicionar la conducta de otro u otros (incluso la conducta propia), estructurando su campo de acciones posibles, para alcanzar, por tal recurso, un determinado fin. Ejemplo: “si se lo puede conducir [a un hombre] a hablar cuando su último recurso hubiera podido ser callarse prefiriendo la muerte, sucede entonces que lo han llevado a comportarse de determinada manera. Su libertad ha sido sujeta por el poder. Ha sido sometido al gobierno” (Foucault, 1996a:64). El gobierno es un *arte* que va más allá de fijar leyes cuya obediencia una autoridad puede exigir. Conducir a los hombres supone disponer tácticamente las cosas para lograr de ellos determinados hábitos y conductas, ciertas maneras de hacer y de vivir, de reflexionar y comportarse, para lo cual la ley es un instrumento mas no el único o el principal. Ampliando brevemente, el trabajo genealógico<sup>16</sup> foucaultiano rastrea los antecedentes del gobierno en la relación pastor–rebaño propia del antiguo mundo hebreo, luego difundida hacia el cristianismo, el cual le imprimió rasgos distintivos con el aporte de su organización territorial eclesiástica y de distintas técnicas (confesión, vigilancia, examen de conciencia) tendientes a producir individuos obedientes a lo largo de su vida y en todos los órdenes de la misma. El poder pastoral institucionalizado por la iglesia cristiana elaboró en su despliegue histórico una gubernamentalidad con la cual obtener individuos dependientes, sometidos, sumisos, prácticas que se

---

<sup>16</sup> La *genealogía* es el método que Foucault toma de Nietzsche para analizar no el origen como lugar de verdad o esencia de las cosas sino las procedencias de éstas, sus desviaciones, sus errores, para así “descubrir que en la raíz de lo que conocemos y de lo que somos no están en absoluto la verdad ni el ser, sino la exterioridad del accidente” (Foucault, 1992b:11).

actualizarían en la relación del médico y del psicoanalista con sus pacientes y en la del maestro con sus alumnos, entre otros ejemplos.

Gobernar sujetos y poblaciones tampoco consiste en controlarlos de forma asfixiante o violenta sino en lograr *efectos* cuya conveniencia aún contempla la posibilidad de que algunos sucesos particulares queden fuera de los alcances de esa práctica<sup>17</sup>. En esta línea, autores de inspiración *anglofoucaultiana*<sup>18</sup> han ensayado definiciones conceptuales en procura de precisar los alcances del término. Así, Dean afirma que “gobernar es cualquier actividad racional y más o menos calculada emprendida por una multiplicidad de autoridades y agencias que, empleando una variedad de técnicas y formas de conocimiento, buscan dar forma a la conducta operando a través de deseos, aspiraciones, intereses y creencias para fines diversos” (2006:11). Gordon por su parte señala que “el gobierno es una actividad que puede referir a las relaciones de uno consigo mismo, a las relaciones interpersonales privadas que involucran alguna forma de control o dirección, relaciones al interior de instituciones y comunidades y, finalmente, relaciones vinculadas con el ejercicio de la soberanía política” (1991:2–3).

Al ser, como se dijo anteriormente, un ejercicio de poder, –poder como “estructura total de acciones dispuestas para producir posibles acciones: incita, induce, seduce, facilita o dificulta: en un extremo, constriñe o inhibe absolutamente; siempre es una forma de actuar sobre la acción del sujeto” (Foucault, 2001:253)–, el gobierno procura actuar sobre las posibilidades de acción de los hombres, por lo que es también una práctica creadora. Él hace “que un cuerpo, unos gestos, unos discursos, unos deseos, se identifiquen y constituyan como individuos” (Foucault, 2010:38). Esta definición se posiciona en las antípodas del pensamiento liberal, para el cual el individuo es una premisa, “una unidad continua en el tiempo, en posesión de una identidad personal que normalmente nadie puede poner en tela de juicio [...], unidad en la que las

---

<sup>17</sup> A modo de ejemplo, gobernar no negará la existencia de desocupados mas sí tratará de que la tasa de desempleo no sea excesivamente alta ni excesivamente baja como para inducir efectos de conjunto contraproducentes.

<sup>18</sup> El término remite a investigadores que, procedentes en algunos casos de países como Reino Unido, Australia, Canadá, delinearon desde fines de los años setenta y comienzos de los ochenta los denominados *estudios de la gubernamentalidad*. Grinberg apunta que “por un lado, si bien se trata de un grupo que ha producido una vasta cantidad de trabajos, aún han sido escasamente traducidos al español; por el otro, los estudios acerca de la gubernamentalidad tienen también un escaso desarrollo fuera del mundo anglosajón” (2007:97). En las siguientes páginas se ampliará la caracterización de esta perspectiva teórica.

acciones pasadas y futuras parecen ligadas” (Pizzorno, 1999:198). En consecuencia, el poder tiene efectos de subjetivación, es decir, efectos sobre las experiencias que el sujeto tiene de sí mismo con respecto a su identidad. Una prueba de esto puede encontrarse en sujetos que, *beneficiarios* de una transferencia monetaria como fue la del *Plan Jefes de Hogar*, en el marco de intervenciones municipales tendientes a ocuparlos laboralmente como el *Programa de Agricultura Urbana*, son objetivados como *productores huerteros*, objetivación *productora de experiencia*, que arranca “al sujeto de sí mismo, haciendo que deje de ser tal o que sea completamente otro distinto de sí” (Trombadori, 2010:45). Esto no es más que señalar con otras palabras cómo opera el poder/saber, cómo se implican mutuamente, cómo “no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo relaciones de poder” (Foucault, 2009:37).

Aún cuando el poder no se explique exclusivamente a partir de una institución ni sea una estructura o potencia de la que algunos estarían dotados sino “el nombre que se presta a una situación estratégica compleja en una sociedad dada” (Foucault, 1998:113), el análisis de las relaciones de poder bien puede enfocarse en instituciones diversas como familias, cárceles, hospitales o incluso el mismo Estado (es el caso de esta investigación), contemplando para ello algunas dimensiones que contribuyen a explicar cómo sujetos o grupos pueden actuar sobre la/s conducta/s de otro/s. Algunas de esas dimensiones son: a) las diferenciaciones establecidas por ley, por la apropiación de riqueza, por la posesión de conocimientos, por la tradición y/o el estatus; b) los medios por los cuales se crean relaciones de poder (amenazas, vigilancias, manipulaciones, reglas) y c) las formas en que se racionaliza el ejercicio del poder, esto es, los modos en que los procedimientos para efectivizar ese ejercicio se adecuan a los requerimientos de cada situación.

### **I.3 El rango de autoridad estatal: una diferenciación a la que aspiran los partidos políticos**

Si bien es aceptado asociar al *gobierno* con los funcionarios del Poder Ejecutivo de un Estado (Levi, 1998) o a “las posiciones en la cúpula de las



instituciones del Estado” (O’Donnell, 2004:152), esta investigación tiene por objeto de estudio las *prácticas de gobierno* de autoridades estatales de un departamento ejecutivo municipal que revisten tal estatuto –y con él, la probabilidad formal, parafraseando a Weber (1992), de encontrar obediencia a sus mandatos (dominación)– en virtud de los procedimientos y patrones previstos por un régimen político para el ejercicio del poder político<sup>19</sup>.

Para calificar como autoridad estatal, dicho régimen fija competencias electorales periódicas de las que participan *partidos políticos*. Éstos, son *organizaciones* orientadas a ganar elecciones, si bien en su devenir temporal –con la pluralidad de miembros, la progresiva institucionalización y eventual decantación de tendencias y facciones– este objetivo pueda llegar a coexistir o ser reemplazado por otros tendientes a asegurar su supervivencia independientemente de los resultados en los comicios (Ware, 2004). De acuerdo con Panebianco, los partidos “son a un tiempo *burocracias* que demandan la continuidad de la organización y la estabilidad de las jerarquías internas y *asociaciones voluntarias* que deben contar con un cierto grado de participación no obligada, por lo que debe distribuir simultáneamente tanto incentivos selectivos como colectivos” (1992:41, cursivas en el original), esto es, beneficios no remunerativos para todos los miembros del partido por comulgar con los valores de la causa (como puede ser la pertenencia identitaria a la organización o la solidaridad que ella ofrece) y beneficios sí materiales (un cargo remunerado, por caso) o simbólicos (estatus) para reforzar la membresía voluntaria.

A *priori* –y desde un plano retórico al menos, para ganar votos–, los partidos políticos declaman programáticamente procurar desde el Estado plasmar valores evaluados como convenientes desde un punto de vista moral (justicia social, libertad individual; en el caso del PSP en Rosario, *participación, solidaridad y transparencia*).

Adelantando una categoría que se ampliará luego, los partidos portan un arte de gobierno, una gubernamentalidad, a saber, particulares cálculos,

---

<sup>19</sup> El régimen político es el conjunto de mecanismos y/o reglas formales e informales (legales o consuetudinarios) que regula quién y bajo qué condiciones (requisitos de edad, nacionalidad, recursos y estrategias, periodicidad, por ejemplo) puede ocupar cargos en el Estado y por ende, formular decisiones legislativas y/o administrativas obligatorias para los individuos que habitan un territorio. Se denomina *democrático* al régimen que fija elecciones universales, periódicas y competitivas entre partidos políticos, fija también una duración perentoria a los cargos autoritativos y asegura derechos de libre expresión, información y asociación (O’Donnell, *Op. Cit.*:152–153).

ponderaciones, reglas, técnicas y procedimientos para dirigir el comportamiento humano que también se aplican a la propia organización partidaria en pos de darle eficacia a sus prácticas y alcanzar la victoria electoral (formación técnica y doctrinaria de sus miembros, dedicación de tiempo para la militancia, reuniones – como los acampes de jóvenes celebrados por el PSP– para la confraternización y estrechamiento de lazos, elaboración de programas de gobierno, entre otros). Así, los partidos suelen respetar ciertos pasos tácticos: definir responsables de *zonas de incertidumbre* (Panebianco, *Op. Cit.*), es decir, aquellas dimensiones cruciales para la supervivencia de la organización tales como financiamiento, selección de candidaturas, formación de cuadros, relaciones con otros partidos, ascensos en la jerarquía partidaria; crear comités o *seccionales* para expandirse territorialmente, sumar afiliados y difundir sus propuestas e informarse de necesidades y hábitos de la población; conformar grupos que disputen cargos (eventualmente rentados) en claustros universitarios, sindicatos y colegios de profesionales; asegurar enlaces y comunicaciones eficientes entre estos espacios; apuntalar la imagen de un líder carismático que contribuya a darle visibilidad y atractivo al partido, conformar *frentes* o coaliciones interpartidarias en caso sea una táctica evaluada como redituable para imponerse electoralmente, entre otras.

Como se señaló recién, la competencia electoral en la que los partidos se involucran tiene como meta seleccionar a quienes asuman cargos en el Estado desde donde tomar decisiones obligatorias para terceros. Ahora bien, ¿qué es ese Estado? Puede pensárselo como una práctica continua, una manera de gobernar permanentemente a los sujetos y a la población, de conducirlos en la amplia gama de aspectos que le conciernen, tales como alimentación, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad, que interviene sobre las variables del *medio* (procesos naturales, impuestos, aglomeraciones de viviendas, interacciones imprevisibles y contingentes de los individuos entre sí y con las cosas), donde “en vez de afectar a los individuos como un conjunto de sujetos de derecho capaces de acciones voluntarias [...], en vez de afectarlos como una multiplicidad de cuerpos susceptibles de prestaciones exigidas como en la disciplina, se tratará de afectar, precisamente, una población” (Foucault, 2006:41), la especie humana en términos biológicos, con sus regularidades y características propias de agregación, en sus hábitos, sus costumbres, sus modos de proceder.

Siguiendo a Mann, el Estado moderno es una organización socioespacial distinta, diferenciada por su particular centralización territorial, la cual le confiere la posibilidad de disponer de técnicas de poder (que no le son propias y/o peculiares ya que técnicas económicas, militares o ideológicas de poder se encuentran en toda relación social) con las que penetrar y coordinar de forma infraestructural, logística, la sociedad y su territorio. Este poder infraestructural “permite aún la posibilidad de que el mismo Estado sea un mero instrumento de fuerzas dentro de la sociedad” (Mann, *Op. Cit.*:59), algo que Haidar –en su interés por acercar esta propuesta más sociológico–histórico con la de la *perspectiva de la gubernamentalidad*– entiende como “un gesto a favor de una concepción del poder político absolutamente descentrada del lugar del Estado” (Haidar, 2005:257).

El Estado va siendo transformado en su estructura, sus funciones y responsabilidades, se va adecuando de acuerdo a cómo convenga gobernar a la población en sus cambios y en sus tendencias, para así elaborar y mantener la estabilidad y el control de esa relación. De hecho, desde comienzos de los años noventa –de la mano del llamado *proceso de reforma estructural*<sup>20</sup> del Estado nacional (García Delgado, 1997; Gambina, 2001)–, los Estados municipales, tradicionales delegaciones de los Estados provinciales para organizar y proveer servicios públicos a la población que desde fines del siglo XIX gradualmente se distribuía en el territorio (Sagüés, 1985), fueron incorporando en su *agenda* un amplio abanico de atribuciones y objetos de intervención –promoción económica y social, educación, medio ambiente, seguridad– que trascendían sus habituales esferas de actuación<sup>21</sup>, cuyo tratamiento, cómo se verá a lo largo de los siguientes

---

<sup>20</sup> La llamada *reforma estructural* no se agota en esta cesión de funciones a instancias estatales subnacionales sino que también alude a las privatizaciones de empresas del Estado nacional encargadas de producir bienes o prestar servicios públicos (telefonía; transporte aéreo, ferroviario y marítimo; correo postal; provisión de gas y agua; extracción y refinamiento de petróleo; provisión siderúrgica, etc.), a la desregulación de la economía (supresión de control de precios, liberalización de los flujos de divisas, reducción y/o eliminación de aranceles a las importaciones) y al redimensionamiento burocrático, contrayendo el número de agentes estatales (Ghio, 2002). Si bien tal reforma suele ser entendida como un *retiro* del Estado del cumplimiento de funciones que contribuían a organizar las relaciones sociales (Lindenboim, Serino y González, 2000; Grimson, 2004), aquél sigue interviniendo sólo que de un modo que responsabiliza e involucra en mayor medida a los propios sujetos de la suerte que puedan construirse, apoyándose además en una redistribución (delegación) de tareas con los Estados provinciales y municipales; a ello refiere Oszlak (2003) cuando señala cómo creció en estos últimos el número de asalariados mientras disminuyó el del Estado nacional.

<sup>21</sup> Los municipios han tenido tradicionalmente la atribución de procurar en su territorio la construcción y el mantenimiento de infraestructura urbana, otorgar permisos de edificación,

capítulos, no se vio afectado por las restricciones que confiere el carácter autárquico<sup>22</sup> del que ellos gozan en la provincia de Santa Fe.

#### **I.4 La elaboración del gobierno: la gubernamentalidad en términos de racionalidades políticas y técnicas de intervención**

La tarea de dirigir el comportamiento humano (gobernar), sea o no por intermedio del Estado, implica darse o disponer de una gubernamentalidad, esto es, contar con un conjunto de reglas, de “instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas” (Foucault, 2006:136), con que “constituir, definir, organizar e instrumentalizar las estrategias que los individuos, en su libertad, pueden tener los unos respecto a los otros” (Foucault, 1999b:414). La categoría permite iniciar –tal como lo han hecho *anglofoucaultianos* como Rose y Miller (1992), Dean (1996, 2006), O’Malley (2004)– un análisis de las *racionalidades* y las *técnicas* y *tecnologías* que sustentan el gobierno. En efecto, éste, al igual que cualquier otra práctica<sup>23</sup>, implica en primer término un pensamiento, una mentalidad que conceptualice el ejercicio de poder: en el caso de las autoridades municipales, por ejemplo, ellas justificarán moralmente sus intervenciones no sólo en el hecho de haber sido elegidas en el marco de un régimen político que las habilita a tomar decisiones vinculantes para los miembros de la asociación política sino como promotoras de ideales u objetivos a alcanzar (*libertad, igualdad, justicia social, desarrollo local, o construcción de ciudadanía y modernización estatal* como lo hicieron hacia 1995 las autoridades socialistas del DEM de Rosario). Asimismo, ellas también definirán epistemológicamente los objetos que gobernarán (como *ciudadanos, villeros, pobres, marginales, vecinos*). Las

---

habilitar actividades económicas, atender la salud (en materia de baja complejidad) y organizar la defensa civil (Cravacuore, 2007).

<sup>22</sup> Restricciones referidas al hecho de que la organización administrativa, económica y financiera de los municipios está fijada por ley del Estado provincial.

<sup>23</sup> Una práctica es una manera reflexiva de hacer y de decir algo; un modo recurrente de proceder, regulado por el cálculo o la racionalidad, orientado hacia un objetivo, hacia una finalidad. Es el ejercicio –generalmente cotidiano, rutinario, situado en tiempo y espacio– de una acción organizada conforme a reglas. De acuerdo con Castro, en Foucault las prácticas refieren a “la racionalidad o la regularidad que organiza lo que los hombres hacen (‘sistemas de acción en la medida en que están habitados por el pensamiento’) [...] que tiene un carácter sistemático (saber, poder, ética) y general (recurrente), y que por ello constituye una ‘experiencia’ o un ‘pensamiento’” (Castro, 2004:292).

racionalidades políticas “conceptualizan y justifican objetivos, producen y favorecen medios para alcanzarlos, posicionan las acciones políticas en sus correspondientes campos institucionales, diseñan límites para las prácticas de gobierno y definen posiciones de sujeto para las prácticas gubernamentales” (Opitz, 2004, citado en Castro Gómez, 2010:31). Refieren a los cálculos a realizar y el conocimiento al que apelar para cambiar o mantener una situación; hacen las veces de “‘código’ que rige las formas de hacer las cosas” (Foucault, 1991a:79), es decir, de clave, de gramática con la cual comprender lo que se hace y lo que se dice; las racionalidades encarnan en las prácticas, son los pensamientos que las enmarcan. La razón gubernamental específicamente alude a "esos tipos de racionalidad que actúan en los procedimientos por medio de los cuales se dirige la conducta de los hombres a través de una administración estatal" (Foucault, 2007:364).

En tanto formas de pensar relativamente coherentes constituidas sobre ciertos saberes<sup>24</sup> y conocimientos que dotan de inteligibilidad y sentido a las cosas ubicándolas en un orden o grilla, estas racionalidades permiten decodificar una situación como problemática, *problematizarla*. Al ser clasificada e inscribirse racionalmente como *villera*, *emprendedora*, *pobre*, *excluida*, *empresaria*, *marginada*, *con necesidades básicas insatisfechas* o de cualquier otro modo, la población es objeto de una *problematización* por la cual un “conjunto de prácticas discursivas y no discursivas hace entrar a algo en el juego de lo verdadero y lo falso y lo constituye como objeto de pensamiento (ya sea bajo la forma de reflexión moral, del conocimiento científico, de análisis político, etc.)” (Foucault, 1991b:231–232). Una problematización es una operación que forma aquello que en sí mismo no tiene esencia o positividad para volverlo pensable e intervenible, que elabora “las condiciones en las que se pueden dar respuestas posibles, [que] definen los elementos que constituirán lo que las diferentes soluciones se esfuerzan en responder. Esta elaboración de un tema en cuestión, esta transformación de un conjunto de obstáculos y de dificultades en problemas a los que las diversas soluciones buscarán aportar una respuesta, es lo que constituye el punto de problematización y el trabajo específico del pensamiento” (Foucault, 1999a:360), trabajo que busca desarrollar líneas prácticas y operativas para su

---

<sup>24</sup> Se entiende por *saber* “el espacio de las cosas a conocer, la suma de los conocimientos efectivos, los instrumentos materiales o teóricos que lo perpetúan” (Foucault, 1996b:22).

resolución. Siguiendo a Dean, las problematizaciones se manifiestan cuando alguna situación debe ser gobernada y son hechas sobre la base de “técnicas, lenguajes, grillas de análisis y evaluación, formas de conocimiento y habilidades” (Dean, *Op. Cit.*:27) que definen el objeto a gobernar y los mecanismos apropiados para ello. La propia constitución discursiva de los objetos es una parte importante de su gobierno. Las racionalidades van ganando así algún nivel de coherencia y sistematización a medida que las situaciones problematizadas van siendo sorteadas y desplazadas por otras.

Aquí aparecen las *técnicas*<sup>25</sup> y *tecnologías* de gobierno, las que inscriben las racionalidades políticas en el ejercicio práctico del poder. Ellas expresan “una racionalidad práctica dominada por un objetivo conciente” (Foucault, 1984:15). Rose y Miller las definen como “el complejo de programas, cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos a través de los cuales las autoridades tratan de encarnar y dar efecto a sus ambiciones gubernamentales” (*Op. Cit.*:175). Exámenes, evaluaciones, observaciones/inspecciones (como las realizados por los agentes del *Programa Crecer* para seguir la evolución de la cría domiciliaria de animales o el estado de las viviendas de los *villeros*), documentos de registro (formularios de encuestas que relevan hábitos y patrones de alimentación en los hogares *villeros*), entrenamientos (como los realizados en los cursos de capacitación en oficios orientados a incrementar la *empleabilidad* de la población *villera*), instalaciones arquitectónicas (*CMD*, *Centros Crecer*, efectores de atención primaria a la salud), son algunos ejemplos de técnicas para moldear e instrumentalizar las conductas, las decisiones y las aspiraciones de otros en direcciones deseadas. Son estas técnicas cotidianas, mundanas, *microfísicas*, casi invisibilizadas por su naturalización, sobre las que descansa efectivamente el gobierno de los *villeros*; ellas son productoras de significados que determinan y modulan la experiencia de los sujetos, transformándolos (Papalini et al., 2012). A través de ellas “se establecen y mantienen muy frecuentemente los estados de dominación [...] en los que las relaciones de poder, en lugar de ser inestables y

---

<sup>25</sup> Se acuerda con O'Malley, quien precisa que *técnicas* son las “distintas formas de aplicación o los distintos componentes de las tecnologías. Por ejemplo, la prisión y la escuela, el examen y la documentación de casos pueden ser pensados como técnicas de la tecnología disciplinaria” (*Op. Cit.*:80).

permitir a los diferentes participantes una estrategia que las modifique, se encuentran bloqueadas y fijadas” (Foucault, 1999b:414 y *passim*)<sup>26</sup>.

Gobernar también implica la elaboración de *programas* por parte de las autoridades estatales, programas que traducen las racionalidades políticas –y los valores que conllevan– en objetivos a alcanzar. Para ser gobernado, para ser intervenido, todo objeto debe ser representado y explicado por el pensamiento en sus propiedades, en sus regularidades, quedar inscripto en relaciones de causalidad y responsabilidades que lo impliquen en un cálculo político conciente. Este movimiento es posible a través de saberes y conocimientos (como la economía, la psicología, la medicina, por citar ejemplos) que informan la realidad del mundo, lo enmarcan en juego de *lo verdadero* y *lo falso*<sup>27</sup> haciéndolo pensable y por lo tanto, pasible de intervenciones que lo modifiquen.

Por lo dicho, para hacer efectivas las prácticas de gobierno, las autoridades municipales (las autoridades socialistas del DEM de Rosario son un ejemplo), diferenciadas de otros sujetos por un régimen político que les confiere la facultad de tomar decisiones a acatar, no sólo cuentan con instrumentos legales que reclaman una obediencia formal sino que también procuran contar con una burocracia adecuada en cuanto a dotación y perfil profesional de agentes, que disponga de recursos financieros, técnicos, edilicios y de información para que se constituya como *concentración de expertos* (Evans, 2007) con *capacidades* (Hilderbrand y Grindle, 1994, citado en Rodríguez Gustá, 2008) de intervenir los objetos a gobernar. En tanto representación del Estado municipal y portadora de diversos saberes, la burocracia estatal hace circular poder; ella puede gobernar a grupos poblacionales, condicionar sus hábitos y comportamientos y, a la par, producir conocimientos minuciosos sobre ellos que refuerzan sus prácticas. La burocracia es –como tipo ideal– la forma más racional de ejercer poder en términos de “precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad [...], intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a

---

<sup>26</sup> En el marco de la institución estatal, la reversibilidad de las relaciones de poder entre sus autoridades y el resto de la población está formalmente acotada por las regulaciones que aquél fija y la burocracia que pone en funcionamiento para hacerlas cumplir; en este sentido es que se establece una relación de dominación (aún cuando ella sea consensuada) en la medida en que dicha población tiene menos margen de maniobra para modificarla. Pero tal dominación se sostiene por el rendimiento que demuestran las técnicas y tecnologías de gobierno (Foucault, 1999b y 2001).

<sup>27</sup> “Por verdad no quiero decir ‘el conjunto de cosas verdaderas que hay que descubrir o hacer aceptar’ sino ‘el conjunto de reglas según las cuales se discrimina lo verdadero de lo falso y se ligan a lo verdadero efectos políticos de poder” (Foucault, 1992a:192).

toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados” (Weber, *Op. Cit.*:178). Esta cuestión de la burocracia cobra relieve en el caso del PSP el cual, al ser un partido de extracción eminentemente universitaria, nutrió a las oficinas municipales de agentes en gran medida profesionalizados, con recorrido e inserción en cátedras de la UNR, que dieron un nuevo perfil técnico a las intervenciones estatales. No en vano el *leit motiv* del Movimiento Nacional Reformista (MNR), organización en la que militaron los fundadores del PSP y que hoy hace las veces de *brazo* universitario del socialismo popular es “estudiar, organizar, difundir”.

Generalmente buscando intervenciones eficaces, articulando o no con los Estados nacional o provincial la implementación de líneas de acción, el aparato burocrático municipal ha adoptado distintos diseños organizacionales que atribuyen tareas, misiones y responsabilidades jerárquicas a los agentes (*personal, recursos humanos*, repartidos en diversas oficinas, direcciones y secretarías) que la componen, diseños que han periódicamente cambiado como resultado de distintas problematizaciones, confrontaciones y disputas (Oszlak, 2006) entre estrategias de gobierno. Así surgieron en distintos momentos, por citar unos pocos ejemplos, los *CMD*, los *Centros Crecer*, la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior, el traslado del área de empleo a la Secretaría de Promoción Social, para dar a cada dificultad, a cada urgencia, una respuesta con que superarla. Los gabinetes municipales modifican su número de secretarías<sup>28</sup>, así como en éstas se crean, fusionan y eliminan programas en un marco también de enfrentamientos que, en ocasiones internos al partido, suelen trasladarse al Estado como arena de su resolución. En efecto, como se verá adelante, las prácticas de gobierno de la población *villera* no quedaron exentas de las dos gubernamentalidades que al interior del PSP se enfrentaron hasta la primera mitad de los '90 por el control y la orientación política del partido: una de perfil más técnico, profesional, cuidadosa de priorizar la formación y el reclutamiento universitario de la militancia y de evitar liderazgos de tipo *caudillistas*; la otra,

---

<sup>28</sup> En 1989, el PSP mantuvo las secretarías (Privada, Gobierno y Cultura, Obras Públicas, Planeamiento Urbano, Salud Pública, Servicios Públicos, Promoción Social y Hacienda y Economía) que formaban parte del gabinete de las anteriores autoridades radicales, creando en 1992 la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior y en 1993 la Secretaría de Cultura y Educación. A fines de 1995, la Secretaría General reemplazó a la Secretaría Privada y en 2003 se incorporó al gabinete la figura del Coordinador General. Vale destacar también que desde 1996 la Dirección de Información Pública fue renombrada y elevada de rango como Dirección General de *Comunicación Social*.



más afín al *movimientismo*, a la incorporación y promoción dentro del partido de militantes y referentes barriales sin trayectoria socialista. De hecho, una vez que este conflicto fue resuelto, aquellas prácticas tomaron un rumbo diferente al seguido hasta entonces.

La búsqueda de eficacia arriba señalada facilita que las autoridades municipales acudan con frecuencia y se involucren –sobre todo cuando los partidos que conducen los Estados provincial y/o nacional son de signo opuesto y pueden no contribuir a sus iniciativas– en *redes de expertise* (Camou, 1997) integradas por organismos internacionales de crédito, redes de ciudades y *usinas de pensamiento* en pos de obtener asistencia técnica y económica, movimiento que suele conllevar como requisito aceptar sus recomendaciones en cuanto a esquemas o marcos conceptuales interpretativos de la realidad y a un *know-how* con que orientar las intervenciones de gobierno propios de dichos organismos, los que brindan credenciales de pericia técnica que legitiman las anteriores y las revisten de un aura de *apoliticidad*, asepsia o neutralidad valorativa que escamotea impugnaciones políticas. No es poco común que en el establecimiento de estos lazos jueguen un importante rol figuras del partido en control de zonas de incertidumbre (Panebianco, *Op. Cit.*) que, por su recorrido profesional o académico (estudiando o trabajando como consultores en los organismos de dichas redes) trabaron vínculos personales con sus funcionarios.

Dado que las relaciones de poder no tienen lugar en el vacío sino que se estructuran sobre un *espacio* que a su vez las condiciona, gobernar también conlleva para las autoridades estatales la tarea de producir el *territorio* para su control, en una operación de territorialidad o espacialización de las relaciones de poder (Piazzini Suárez, 2006) que delinea la fisonomía de la ciudad. El “territorio alude a una apropiación política del espacio que tiene que ver con su administración y, por lo tanto, con su delimitación, clasificación, habitación, uso, distribución, defensa [...]. Es un ámbito bajo el control de un sujeto individual o colectivo, marcado por la identidad de su presencia y por lo tanto, indisociable de las categorías de dominio y de poder” (Segato, 2006:129–130).

Organizar el espacio urbano, estableciendo zonas para la construcción de complejos habitacionales y la relocalización de población *villera*; trazar las calles que comunican la *villa* con el resto de la ciudad y ordenan en ella la circulación posibilitando el acceso de móviles policiales y sanitarios; diseñar las parcelas que

cada manzana de la *villa* tendrá para que en ellas se asiente una vivienda; dividir el territorio urbano en áreas para su administración (tal la demarcación de seis *distritos*<sup>29</sup>); delimitarle zonas preferentes para el esparcimiento, la residencia y la producción económica; asegurar o no la provisión de servicios públicos (iluminación, desagües cloacales, asfalto, recolección de residuos, agua corriente) a la población *villera*; emplazar edificios para el funcionamiento *de proximidad* de la burocracia estatal (los seis mencionados *CMD*, los treinta y tres *Centros Crecer*, las seis *ASU*, entre otros), adecuar el paisaje natural (costas fluviales inundables, depresiones del suelo); todo ello es causa y consecuencia de una determinada configuración de relaciones de poder que incide en las conductas de los sujetos *villeros*. En este sentido, “podría realizarse toda una historia de los espacios, que sería al mismo tiempo, una historia de los poderes” (Foucault, 1980:87) dado que el territorio es siempre “una ‘producción’ a partir del espacio inscrita en el campo del *poder* por las relaciones que pone en juego” (Giménez, 1999:27, cursivas en el original).

### **I.5 Gobernabilidad como objetivo del gobierno**

Toda práctica de gobierno, todo ejercicio de poder, siempre responde a un cálculo, a una estrategia que aspira el logro de un fin u objetivo. Para las autoridades socialistas del DEM, uno de esos objetivos ha consistido en mantenerse como tal, no perder el privilegio de conducir áreas del Estado municipal que reportan prestigio, estatus, beneficios tales como la potestad de tomar decisiones vinculantes para terceros, la disposición de puestos de trabajo para los miembros del partido y de recursos simbólicos y económicos que contribuyen al sostenimiento de este último. Para asegurarlo, las prácticas de gobierno deben demostrar una regular efectividad frente a distintas contingencias y coyunturas para así contribuir a organizar cierto consenso en torno a ellas,

---

<sup>29</sup> “Las importantes transformaciones económicas, sociales, culturales y tecnológicas producidas en el marco del proceso de globalización, sumadas a una más exigente y compleja demanda ciudadana, fue colocando a la anquilosada estructura municipal en el centro de la crítica de los vecinos” (MR, 1999b:4). Para enfrentar este diagnóstico, las autoridades del DEM reterritorializaron la ciudad a partir de 1996 en seis distritos: *Centro* (2.037 hectáreas –ha–), *Norte* (3.502 ha.), *Sur* (1.876 ha.), *Oeste* (4.021 ha.), *Sudoeste* (2.019 ha.) y *Noroeste* (4.414 ha.), como “punto de partida de una acción de gobierno más cercana, racional y eficaz” (idem), dotando a cada distrito de su correspondiente *CMD* y *ASU*. Ver Anexos VII y VIII.

consenso que redundará en su estabilidad y continuidad temporal. Tendrán que lidiar, por ejemplo, con una población *villera* que, en virtud de lealtades hacia referentes o líderes de la *villa*, suele desconocer o retacear la obediencia que – formalmente al menos– se debe a las autoridades y agentes municipales, o bien tratar con su capacidad para interrumpir o alterar la circulación en la ciudad vía acampes, *piquetes*, movilizaciones o manifestaciones de violencia en oportunidad de expresar alguna demanda.

Se sostiene en esta investigación que un imperativo y/o racionalidad de *gobernabilidad* fue progresivamente guiando el tratamiento de tales cuestiones por parte de las autoridades socialistas del DEM de Rosario de cara a permanecer y continuar en tal posición. Es decir, un interés por que las prácticas de gobierno sean *oportunas, efectivas, eficientes y aceptadas* (Flisfisch, 1989; Camou, 2001) en cuanto a las problematizaciones y técnicas que instrumentan para así no resentir la conducción *estable* de los sujetos, estabilidad que parecería haberse identificado o asimilado a la idea misma de gobernabilidad (Alcántara Sáenz, 1995).

Acuñada para alertar sobre las dificultades, los retos y los desafíos que pueden presentarse a las autoridades estatales y desestabilizar sus intervenciones, conduciendo a situaciones de anomia en las que juega como último recurso el empleo de la violencia para mantener el orden social, la expresión *gobernabilidad*<sup>30</sup> remite a la capacidad de aquéllas de dar respuestas conformes a –o que al menos no entran en contradicción con– las expectativas de los sujetos gobernados, lo que derivaría en condiciones de estabilidad social. Así mejorarían las chances de que, siempre dentro de las reglas prescriptas por el régimen político, las autoridades no pierdan este rango y perduren en el manejo estatal.

Desde unos años a la fecha, esta *gobernabilidad* busca elaborarse instrumentando la *participación* de los sujetos a gobernar en algunas de las intervenciones municipales. Esto no deja de ser ilustrativo si se tiene en cuenta que hacia mediados de los años setenta, cuando la noción se difundió en el debate académico (con Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), lo hizo justamente llamando a reducir o a contener la participación social, amenaza de sobrecarga para las capacidades de gobierno de las autoridades estatales dado el

---

<sup>30</sup> Para ampliar los debates en torno al concepto, consultar Camou (2001), Novaro (2001), Nohlen (1992) y Torres–Rivas (1993).

reconocimiento de que “la gente ya no siente la compulsión a obedecer a quienes previamente había considerado superiores en edad, rango, estatus, habilidades” (Crozier et al.:75). En lo que refiere puntualmente al gobierno de la población *villera*, su participación se ha vuelto un *mandato* (Chiara y Di Virgilio, 2005) por parte del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un requisito necesario para legitimar y hacer factibles y sustentables muchos de los programas que la tienen por objeto. Se ha argumentado que la misma contribuye a generar *capital social* y apuntalar la autoestima de los sujetos (Kliksberg y Tommasini, 2000), incrementando “la eficiencia económica, social y política–institucional de los proyectos de desarrollo” (Yamada, 2001) que *combaten a la pobreza* al reducir los costos de obtención de información y ayudar a manejar eventuales conflictos. Ella también *empoderaría* a los sujetos *pobres*, ampliaría sus capacidades de incrementar su bienestar (Narayan, 2002) y contribuiría “a fortalecer a los potenciales actores en tanto genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización y colabora a generar destrezas y actitudes favorables a la integración” (Rabotnikof, 1999:35).

Es en este sentido en el que puede afirmarse que la *participación* opera como una técnica de gobierno. La retórica y los dispositivos<sup>31</sup> *participativos* que se observan desde hace varios años a esta parte en intervenciones estatales locales, nacionales y regionales, antes que reflejar un gesto altruista o emancipador de ceder poder a quienes no lo tienen (posición insostenible según el modo en que aquí se entiende a las relaciones de poder), actúan como recurso técnico para intervenir sobre la población *villera* –en particular–, conocerla de manera exhaustiva (cómo están integrados sus hogares, cuáles son las características de sus viviendas, si los niños asisten o no a los establecimientos escolares, si tienen problemas de salud, cuáles son sus localidades de procedencia, si trabajan o no, y si lo hacen, en qué actividad, si manifiestan algún tipo de adicción) y así operar en ella los cambios pretendidos en lo referido a su hábitos y costumbres. Por su intermedio, las autoridades municipales buscan no sólo producir un conocimiento que contribuya a gobernarla de manera más minuciosa sino también interpelarla a que asuma la responsabilidad de conducirse autónomamente, sin depender de

---

<sup>31</sup> Se entiende por *dispositivo* el ensamble de elementos heterogéneos (saberes, edificios, individuos, procedimientos, leyes, regulaciones administrativas) encaminado a producir un objetivo estratégico en base a una racionalidad práctica (Foucault, 1985; Campana, *Op. Cit.*) a partir de la necesidad de responder a una urgencia en el marco de relaciones sociales.

tutelas ni asistencias, dándole para ello algunos recursos y destrezas que permitan descargar parte de los *costos* que conlleva su gobierno, aprovechando la propia energía de los sujetos. A modo de ejemplo, pretender gobernar a la población a través de la represión física ante manifestaciones sociales de descontento, o bien relocalizarla en la ciudad, insertarla en un barrio donde no tiene conocidos ni donde tramitar urgencias o *changuear*, implica un gobierno poco beneficioso desde el punto de vista costo–beneficio, un gobierno con mayores gastos de recursos en relación a los potenciales resultados a obtener, panorama evitable si los sujetos pueden ser conducidos en sus vidas siguiendo otras aspiraciones, apoyando sus elecciones y gustos, inculcando la conveniencia de ensayar formas autónomas y/o autogestionadas de trabajo. Este diagnóstico vale tanto para situaciones en las que el trabajo medianamente cumple sus funciones de gobierno sobre los sujetos, asignando ingresos, socializándolos por fuera de la familia y proveyéndoles recursos simbólicos con los que darle soportes al vínculo social como para otras menos optimistas en las que su escasez obliga a inventar alternativas que lo reemplacen.

## **I.6 A modo de recapitulación**

En un marco de recomposición del mundo del trabajo asalariado que redundó –durante gran parte de los años noventa– en altas tasas de desempleo, subempleo y extensión de las manifestaciones de precariedad e informalidad laboral, el tratamiento conferido a los moradores de *villas* –y no sólo a ellos– por parte de autoridades del DEM de Rosario<sup>32</sup>, centros académicos, organismos internacionales de crédito y asistencia técnica como el BM, el BID, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha consistido en clasificarlos y constituirlos epistemológicamente como sujetos *pobres*, *marginales*, *vulnerables*, *necesitados*; no como *trabajadores* que, en virtud de los nuevos estilos de organización productiva y de demanda de mano de obra o bien por recesiones económicas transitorias, podrían permanecer *desocupados* y aún conformando una

---

<sup>32</sup> Salvando matices y atribuciones específicas, las alusiones a las autoridades del DEM de Rosario pueden aquí extrapolarse a las autoridades estatales en general, sean provinciales o nacionales.

*clase trabajadora*. Definir discursivamente desde una posición de poder/saber como *pobres* a los sujetos es una operación que les da una *visibilidad* particular, los inscribe de una determinada manera en la realidad y, simultáneamente, constituye los *sentidos* y las *interpretaciones* con que intervenir sobre ellos. Estas prácticas discursivas encarnadas en racionalidades “contribuyen a conformar códigos del ‘ver’ y del ‘hablar’, [...] constituyen ‘evidencias’ que parecen valer por sí mismas y tienen efectos en los sujetos individuales y colectivos en tanto se instituyen como ‘la realidad’” (Murillo, *Op. Cit.*:44). Así objetivados como *pobres*<sup>33</sup>, al margen de cualquier relación social, estos sujetos son *carenciados* que experimentan una serie de *déficits* referidos a una nómina de atributos; la *pobreza* es entendida como “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979:1–2). Conceptualizada de esta forma, las prácticas de *lucha* o *alivio contra la pobreza* (Boltvinik, 1998) en las que se han embarcado actores como los antes mencionados, deja en un cono de sombras las reflexiones acerca de quién crea y cómo se distribuye la riqueza social –con los potenciales conflictos entre *trabajo* y *capital* que ello conlleva– y cuáles son las causas del empeoramiento material de la población, además de redefinir la *identidad* de los sujetos en cuanto a cómo pueden pensarse a sí mismos y qué tipo de respuestas son capaces de articular en tanto *pobres* (Merklen, 2010). La *pobreza* queda así disociada del funcionamiento económico y su tratamiento se asigna al campo de intervenciones estatales conocido como *política social*,

---

<sup>33</sup> La *pobreza* no es un objeto reciente en Argentina ni en los países de la región; su idea ya está presente en las reflexiones *desarrollistas* y *dependentistas* que desde la década del sesenta, y con el significativo *marginalidad*, venían abordando el fenómeno de los crecientes contingentes de población que en precarias condiciones habitacionales nutrían las periferias de los principales centros urbanos latinoamericanos (Bennholdt-Thomsen, 1981). Lo que merece ser destacado es que hacia fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, para muchos organismos internacionales y autoridades estatales, “pobreza y necesidades básicas se constituyeron en los nuevos ejes de las políticas sociales” (Cardarelli y Rosenfeld, 2005:44), opacando argumentaciones que señalaban bien las trabas políticas del desarrollo económico y su superación por la constitución de un sujeto social transformador (como la Teoría de la Dependencia), bien las restricciones técnicas que ese desarrollo enfrentaba y debía superar (Teoría de la Modernización, enfoque del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina –DESAL–).

movimiento que las burocracias estatales reflejan frecuentemente con sus cambios y reajustes de diseño organizacional u organigramas, trocando áreas y agentes entre secretarías y/o ministerios para un gobierno más efectivo de los fenómenos con los que lidiar, tal como lo hicieron las autoridades socialistas del DEM hacia 2003, transfiriendo el área de empleo de la ya mencionada Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior a la Subsecretaría de Economía Solidaria de la Secretaría de Promoción Social.

Para los *pobres*, estimulados a no renunciar a la permanente búsqueda de trabajo en el mercado pero con dificultades para vincularse con él, el paliativo a su situación ha consistido en prácticas asistenciales focalizadas por parte de las autoridades de los distintos niveles estatales y menos por el reconocimiento de los derechos y garantías denominados *sociales*<sup>34</sup>, proveyendo bienes, transfiriendo dinero o prestando servicios tendientes a adaptarlos a las condiciones de competencia que prevalecen en aquél. Para esto, ha sido necesario contar con herramientas conceptuales con las que identificarlos, cuantificarlos y ubicarlos territorialmente. *Pobres crónicos, inerciales, nuevos pobres, líneas de pobreza e indigencia*, son instrumentos que, elaborados desde los saberes portados por la burocracia municipal, organizan y clasifican esta población para su mejor gobierno, buscando discriminar por medio de encuestas, observaciones y censos sus condiciones de vida y capacidad de consumo para satisfacer los estándares de *necesidades básicas* fijados como umbrales mínimos para que los sujetos puedan sobrevivir.

En el contexto de empeoramiento de las condiciones materiales de vida propio de la segunda mitad de los '90, las autoridades estatales comenzaron a reflejar en sus intervenciones sociales principios o razones gubernamentales de tipo *neoliberal* (Foucault, 2007) o *liberal avanzada* (Rose, 1997), aún cuando ellas procedieran de partidos políticos cuyo arte de gobierno se estructuraba –o declamaba hacerlo al menos– en torno a otra clase de racionalidades y técnicas, sea en lo económico, administrativo, cultural, etcétera. Intervenciones focalizadas, dirigidas sólo a quienes corren riesgo de no poder competir en el mercado para

---

<sup>34</sup> La expansión de los derechos sociales en Argentina se debe más a la constitución de la figura del *trabajador* hacia mediados del siglo XX que a la del *ciudadano*, y su universalización se debió a que la amplitud de aquella categoría permitía que la familia del trabajador accediese a las prestaciones de la seguridad social. Esta experiencia difiere de la de otros países donde las técnicas de seguridad social abarcan a todos los ciudadanos independientemente de su categoría ocupacional. Para ampliar, consultar Grassi, Hintze y Neufeld (1994).

satisfacer autónomamente un núcleo irreducible de necesidades primordiales, aquellos cuyos ingresos son insuficientes para cubrir un piso mínimo de consumo con el que no morir. Esta población asistida puede *flotar* entre la inactividad y el trabajo (si las condiciones del mercado llegasen a demandarlo, como sucedió a partir de los primeros años del 2000) haciendo las veces de reserva de mano de obra.

En el pensamiento o reflexión que organiza para la población *pobre* una gestión estatal como la anterior, neoliberal, el Estado debe producir y asegurar las condiciones de *competencia* con las que el mercado regule la asignación de factores de producción y la distribución de los recursos socialmente producidos. Para que tal competencia se de y permita fijar precios, las desigualdades sociales no deben ser eliminadas ni atemperadas en exceso (como lo hicieron décadas atrás las técnicas de corte keynesiano y los mecanismos de seguridad social). Es una gubernamentalidad que tiende, de modo permanente y activo, a “gobernar para el mercado y no gobernar a causa del mercado” (Foucault, 2007:154), ajustando a él los datos no económicos de su entorno (población en cantidad y calidad, educación, clima, marcos jurídicos, entre otros).

La sociedad y los sujetos que se forjan al fuego de estas racionalidades y principios de gobierno son, como apunta Foucault (2007), los de la *empresa* y la producción, empresa pensada no sólo como principal agente económico del mercado sino como modelo de conducta para el sujeto. El ingreso que éste obtenga en el mercado es visto desde esta lógica menos como salario que retribuye el uso de mano de obra y más como renta que produce el capital que representa el trabajador para sí mismo. Así, este *homo æconomicus* pasará a ser un *empresario de sí*, un empresario del *capital humano* que encarna, un gestor cuyas decisiones (en materia de salud, educación, uso del tiempo libre, lugar de radicación, de procreación) estarán crecientemente regidas, en consecuencia, por un criterio de inversión que sirva para su mejor competitividad en el mercado. Concebido como *empresario*, este sujeto deberá asumir la responsabilidad de elegir cómo conducir su vida de manera autónoma y es allí, en esa libertad de elección, hacia donde se dirigirán las técnicas para su gobierno. Al ser racional y aceptar las oportunidades y constreñimientos de la realidad, este *empresario* adaptará su conducta a cualquier modificación de las variables del medio, con lo



que basta introducir algún cambio en ellas para inducir un comportamiento determinado, lo que, en otras palabras, no es más que gobernar.

Además de los ítems enumerados, tal entorno o medio a manipular también comprende las relaciones que se entablan entre la población *villera*. Los lazos afectivos, los compromisos y las lealtades que los sujetos traban con familiares y miembros de la comunidad *villera* sirven como plataformas desde las que modelar sus comportamientos economizando recursos. Las creencias, los valores morales y las afinidades que esos colectivos despliegan, coaccionan los hábitos de quienes los componen, los condicionan, habilitan algunos mientras obturan otros, de modo que pasa a ser factible de cara a gobernar, tanto potenciar y reforzar la identificación y el compromiso de los sujetos con ellos como instrumentarlos en pos de efectos de conjunto.

Repitiendo lo dicho, la *participación* del *villero* no sólo ha respondido a la necesidad de objetivarlo para su más exhaustivo gobierno sino que también ha contemplado como objetivo de la gubernamentalidad neoliberal hacer de él un *homo prudens* (O'Malley, 1996), un individuo activo, comprometido con el deber de velar por su porvenir y el de su familia, conciente de que “nadie va a hacer todo [...] por él” (de Marinis, 2005:27) y de que es conveniente proceder cual empresario frente a ciertas cuestiones, aún con las limitaciones de las carencias que definen su *pobreza*. Aquella participación ha actuado como técnica de distintos programas que fueron incorporando como rasgo en algún punto novedoso mayores márgenes de *elección* por parte de la población *villera* a la que se han dirigido. Procurando maximizar la eficiencia de los recursos utilizados, las intervenciones de gobierno se apoyan más en ampliar la libertad de elección y los gustos de los sujetos gobernados que en la imposición de respuestas homogéneas y/o estandarizadas.

El mismo territorio *villero* cae bajo esta lógica al ser sucesivamente mejorado en lo que refiere a equipamiento y oferta de servicios; pavimento, agua corriente, energía eléctrica, apertura de calles, programas de refacción y ampliación de vivienda según gustos y capacidades de *autoconstrucción*, parques, centros de salud, indican las tácticas con las que asegurar la estrategia de gobernabilidad antes comentada por medio de un gobierno que estimula conductas puntuales, preferentemente *tocando* el entorno cotidiano que los sujetos elijen para vivir antes que relocalizándolos en el territorio urbano. Lo dicho no hace

abstracción de que estas operaciones de gobierno en oportunidades también disciplinan la *villa*, la descomponen en unidades menores discernibles, aprensibles, como parcelas y manzanas, o bien relocalizan a parte de su población en otros puntos del territorio, en similar acción disciplinadora, aún cuando esta medida pueda devenir en la producción de *archipiélagos* en el espacio urbano, *islas* que, corrigiendo inconvenientes en cuanto a condiciones de vivienda, pueden reproducir el aislamiento social de la población objeto.

Se advirtió al comienzo de este acápite que la gubernamentalidad neoliberal que se perfiló durante gran parte de los años noventa –y que fue en parte respetada por las autoridades municipales al momento de diseñar programas o implementar aquellos delineados y financiados por agencias internacionales– no debía considerarse como un bloque suficientemente sistemático y coherente capaz de guiar todas las operaciones destinadas a gobernar a la población (entre ella, la *villera*). Pruebas de esto comenzaron a registrarse hacia los años 2002 y 2003, cuando la reactivación económica que siguió a la devaluación de la moneda nacional incorporó laboralmente a muchos sujetos hasta entonces desempleados abiertos u ocultos<sup>35</sup> y los Estados (nacional, provincial y municipal) pasaron a contar con recursos económicos incrementados gracias a una mayor recaudación fiscal, posible por la nueva dinámica productiva.

Los cambios asociados al crecimiento de la producción, el empleo y el consumo interno, alumbraron una etapa de reajustes para el gobierno de la población en general y la *villera* en particular dado que parte de ella encontró trabajo y las cuentas estatales, fundamentalmente las del Estado nacional, habilitaron tanto articular nuevas intervenciones con las burocracias municipales como apuntalar el sentido y/o dirección de las ya existentes. Las racionalidades de gobierno no han dejado de atribuir a los sujetos la responsabilidad de hacerse cargo de manera autónoma de su propia subsistencia, por lo que la reinserción laboral sigue actuando como horizonte de las prácticas de gobierno. Quienes consiguen empleo registrado en relación de dependencia pueden beneficiarse de las prestaciones contempladas por las técnicas de seguridad social. Para los que no consiguen lo anterior (referidos como *inempleables* o *núcleo duro* de desempleo),

---

<sup>35</sup> Se considera desempleados ocultos o inactivos marginales a los individuos que “se han retirado de la búsqueda activa [de empleo] por falta de visualización de oportunidades pero están disponibles para trabajar” (Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC–, 2003:8).

se refuerzan las instancias de asistencia material (de dudosa transitoriedad) así como las de capacitación e intermediación laboral —cooperativismo (en el sector de la Construcción) y de *emprendedurismo* (en el área de la *economía social*) para la generación de ocupaciones autónomas—. Este emprendedurismo, en su programación estatal, deja de pensarse como residual u orientado a aquellos en condiciones de invertir un capital excedente, mixturando asistencia técnica con cierto rescate y potenciación de prácticas y saberes artesanales portados por los sujetos atendidos por dicha programación; prácticas y saberes ponderados ya no como obstáculos a la integración social sino como *capitales* con los que organizar una actividad mercantil. La asistencia vía transferencias monetarias directas sin requerimiento de contraprestación laboral continúa vigente sólo para el recorte poblacional que (femenino, de edad central y con hijos a cargo) cuenta con menores chances de obtener ocupación por su larga trayectoria de desocupación.

Para cerrar este capítulo, puede sostenerse que algunos cálculos y reflexiones que han venido organizado el gobierno de la población *villera* con dificultades para disponer una ocupación por medio del mercado de trabajo, parecerían no modificarse sustancialmente con independencia de la recuperación cuantitativa en los niveles de empleo observada luego de 2002. El objetivo de gobernabilidad al que aspira toda autoridad estatal hace que éstas ensamblen elementos de distintas gubernamentalidades y que discursos en apariencia democratizantes, igualadores, *accountable* (por usar un término de moda años atrás en el debate politológico) como el elaborado por el PSP en torno a la *participación*, plasme en prácticas de manipulación y sujeción heterónoma de los sujetos y sirva a cálculos que buscan modelar los comportamientos de poblaciones *peligrosas*, en *riesgo*, para asegurar su control.

## **CAPÍTULO II: El PSP y Rosario en años de militares y de *década perdida***

Antes de analizar las prácticas de gobierno del PSP como autoridad del DEM de Rosario sobre la población *villera* de la ciudad, este capítulo procura caracterizar las racionalidades políticas y pautas de organización partidaria entre 1972 (cuando fue fundado) y 1989 –año en que asumió el estatus de autoridad del DEM– a los fines de ofrecer una mirada de más amplio alcance sobre la trayectoria del partido, trayectoria sobre la que, *a posteriori*, se inscribirían algunas de las prácticas en cuestión. Esta descripción se realiza recuperando previamente aspectos que hacen a la evolución del perfil productivo y situación socio–ocupacional de la ciudad y la población respectivamente, datos que el PSP encontró tras su elección para conducir el DEM local y que condicionaron inicialmente sus intervenciones de gobierno.

### **II.1 La evolución del panorama político, social y económico**

Bosquejar la ciudad cuya autoridad política será a partir de diciembre de 1989 el PSP en sus aspectos políticos, sociales y económicos, bien puede iniciarse con algunas alusiones sobre los rasgos más destacados que su perfil productivo había adquirido para entonces. En este sentido –y en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)–, el sector industrial presentaba a comienzos de la década del setenta un importante peso específico en cuanto a la absorción de fuerza de trabajo y generación de riqueza no sólo en Rosario sino también en la región<sup>36</sup>. La trama productiva estaba compuesta no sólo por establecimientos orientados a satisfacer demandas de alimentos (frigoríficos, molinos, lácteos, bebidas, entre otros), sino también a la provisión de bienes de mayor valor agregado, tales como bienes de capital e intermedios, los que requerían amplias dotaciones de tecnología y una mano de obra más

---

<sup>36</sup> Suele conocerse como *cordón industrial* a la continuidad de numerosos establecimientos fabriles otrora radicados en torno a Rosario desde Puerto San Martín (hacia el Norte, pasando por ciudades como Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo), Pérez (Oeste) y Villa Gobernador Gálvez y Alvear (hacia el Sur), tomadores de mano de obra rosarina. Como continuidad urbana, la misma constituye el Aglomerado Gran Rosario.

calificada en comparación con los primeros. También metalmecánicas (tractores, autopartes, implementos agrícolas, carrocerías, electrodomésticos), petroquímicas, papeleras, siderúrgicas y textiles nutrían el panorama del aparato productivo local<sup>37</sup>. El criterio de radicación física de las plantas industriales en este territorio se guiaba en gran medida por la mano de obra presente en cantidad y calidad, la infraestructura de transportes de cargas disponible (de clara orientación ferroportuario, herencia del anterior modelo agroexportador), la cercanía al puerto sobre el río Paraná y al tendido férreo, lo que facilitaba tanto el aprovisionamiento de insumos<sup>38</sup> como la salida para los bienes elaborados.

Esta fisonomía evidenciará signos de cambio de la mano de la orientación económica neoliberal promovida por la dictadura militar en 1976. Sin pretender detallar el giro emprendido entonces, baste decir que una mayor exposición de la producción local a la competencia de bienes extranjeros (por la reducción de aranceles aduaneros) sumada al atraso cambiario sentaron las condiciones para una reestructuración productiva de estímulo a las importaciones y de desaliento a las exportación de bienes transables, con las consecuencias que esto conllevó en términos de inversión, crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y creación de puestos de trabajo.

Esto impactó sensiblemente sobre Rosario y su cordón industrial. La reprimarización de la actividad económica, no compensó el cierre de unidades fabriles<sup>39</sup> –en particular siderúrgicas y metalmecánicas– que, bajo las condiciones vigentes de acumulación de capital<sup>40</sup>, no se encontraban con chances de exportar

---

<sup>37</sup> Empresas emblemáticas como *Fric Rot*, *Acindar*, *Fabricaciones Militares*, *Cura Hermanos*, *Navarro e Hijos*, *Sugarosa*, *Estexa*, *Cerámica Alberdi*, *Molinos Río de la Plata*, *Daneri*, *Metas Rosario*, contribuyeron al desarrollo socioeconómico local entre los años sesenta y setenta.

<sup>38</sup> Particular importancia al respecto cobra la presencia en la ciudad de San Lorenzo de la destilería de petróleo crudo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la cual aseguraba el acceso a diferentes hidrocombustibles.

<sup>39</sup> Según Castagna y Woelfin (2001), comparando los Censos Nacionales Económicos de los años 1974 y 1985, puede observarse una caída del 13,6% en el número de establecimientos industriales (unos 900 aproximadamente) y del 14,6% en el número de ocupados del sector manufacturero (12 mil trabajadores, los que representan cinco puntos porcentuales más que la disminución observada a nivel nacional en el mismo período).

<sup>40</sup> Denominado por muchos como *modelo de valorización financiera* (Basualdo, 2006; Arceo et al., 2008) o bien, irónicamente, como modelo de *desarrollo ausente* (Azpiazu y Nochteff, 1994), la estrategia económica seguida entre 1976 y 1983 socavó el perfil industrial que Argentina procuraba mantener y consolidar desde al menos los años cuarenta. Muy a grandes trazos, en la búsqueda de contener la indexación de precios por parte de las autoridades de facto, el atraso cambiario que siguió a la devaluación monetaria junto a la apertura comercial con reducción de aranceles a las importaciones, se sumaron a una elevación de la tasa de interés local que indujo –en su conjunto– una mayor rentabilidad de las actividades financieras en comparación con las actividades industriales a la par de una fuerte –y en muchos casos insostenible– exposición a la

ni de sustituir importaciones. Las actividades del sector terciario (*Servicios*), menos expuestas que la producción de bienes transables a la competencia externa, comenzó lentamente a incrementar su protagonismo en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo, aportando, en muchos casos, ocupaciones *refugio*, de baja dotación de capital, productividad e ingresos, inestables en el tiempo, que dan cuenta de lo que en la literatura específica aún se denomina *sector informal urbano* (Tokman, 1991; Mizrahi, 1989), en referencia a aquellas actividades que en el mercado laboral hacen las veces de variable ajuste frente a la insuficiente generación de empleos por parte de los sectores más dinámicos, bien capitalizados y de alta productividad de la estructura económica. De este modo, hacia comienzos de 1980 (cuando el Censo realizado ese año estimó la población de la ciudad en 797.337 habitantes<sup>41</sup>), la dinámica del mercado de trabajo comenzaba a representar un problema palpable: las tasas de desempleo abierto y subocupación horaria observadas (7,9% y 8,6% en octubre de 1982) reflejaban la relativa descomposición del sector manufacturero (cuyo Producto durante la década del ochenta retrocedió más que el retroceso del conjunto de la economía), expulsor de mano de obra hacia el sector *Servicios*, más propenso por cierto a presentar mayores indicadores de precariedad laboral (ausencia de aportes a la seguridad social y al sistema previsional posible por el no registro de contratos de trabajo).

El cierre de numerosos establecimientos y la relocalización de otros (buscando aprovechar las ventajas de conectividad espacial ofrecidas por un sistema de transporte automotor cada vez más dinámico), acarreó para los barrios del macrocentro de la ciudad en los que aquéllos se emplazaban –barrios de perfil obrero como *Barrio Acindar*, *Refinería*, *Triángulo*, *Azcuénaga*, *Belgrano*, *La Tablada*, *Bella Vista*, por citar ejemplos–, la exposición a una notoria degradación en cuanto a condiciones ambientales y de provisión de infraestructura y servicios urbanos en general (Pellegrini et al., 1992).

Reinstalado el régimen democrático, a lo largo de los años ochenta –*década perdida* dado el estancamiento registrado en la evolución del PIB asociado a

---

competencia de manufacturas externas. Tal *valorización financiera* se realizaba, en lo esencial, a través del endeudamiento que empresas privadas tomaban en mercados extranjeros pagando un interés más bajo que el obtenido por la colocación de esa deuda en plazos fijos o compra de títulos públicos en el mercado local. Esta *bicicleta* entre interés pagado y cobrado tenía como trasfondo un contexto internacional de abundante liquidez monetaria.

<sup>41</sup> Datos disponibles en el sitio *web* de la Municipalidad de Rosario: <[www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)>. Consultado el 22/05/2012.

problemas de alta inflación y endeudamiento externo—, las dificultades enfrentadas por la economía de la ciudad se agudizaron. Desempleo y subempleo<sup>42</sup> eran ya problemas que no dejaban de afectar a jefes de hogar en edad central, a la par de acentuarse el paro de larga duración para cesantes y nuevos trabajadores.

Las elecciones que dieron el triunfo a Alfonsín a nivel nacional, se lo dieron al también radical Horacio Usandizaga<sup>43</sup> en el plano local, triunfo que revalidaría hacia 1987. Las autoridades del DEM, además de tener que lidiar con la tarea de reorganizar administrativa y financieramente al Estado local tras el paso militar, tuvieron que enfrentar el deterioro del nivel de vida de la población que supusieron las prácticas económicas promovidas en el período 1976–1983. A poco de asumir la intendencia, las autoridades reconocían tener que gobernar “un vasto territorio que ha ido extendiéndose más de lo aconsejable sin planes ni previsiones para atender a los numerosos habitantes. Han ido acordonándose en torno a la ciudad asentamientos de familias con pocos recursos; más de 85 mil personas viven aquí en setenta villas de emergencia, componiendo así grandes franjas marginales que exhiben la inmoralidad de la desnutrición infantil [...], que son niños rodeados por los circuitos permanentes de zanjas con aguas estancadas y basura” (Usandizaga, citado en Tica de Vitantonio, 230:1989).

La presencia de la burocracia municipal en el territorio era más bien débil<sup>44</sup>. La planta de agentes contaba con 5864 empleados aproximadamente, muchos de los cuales se encontraban en litigio contra el municipio por un diferendo en torno a recomposiciones salariales fijadas por ley provincial<sup>45 46</sup>.

---

<sup>42</sup> En octubre de 1985 la tasa de desempleo abierto trepó al 10,2% y la de subempleo horario al 9,8%, mientras que dos años más tarde, ambos porcentajes se ubicaron en 8,3% y 9,1% respectivamente (FBMR, *Op. Cit.*).

<sup>43</sup> Horacio Usandizaga —el *Vasco*— había sido concejal de la ciudad en la década del sesenta. Abogado de profesión, fue diputado provincial (1993–1995) y senador nacional por Santa Fe entre los años 1995 y 2001. Fue también impulsor de la *Ley de Lemas*, procedimiento electoral que resuelve simultáneamente internas partidarias y comicios generales. Establece que cada lema partidario presente múltiples sub-lemas y atribuye la victoria al sub-lema más votado en el seno del también más votado lema.

<sup>44</sup> “Cuando ingresamos [en referencia a la elección del PSP como autoridad del Estado local] no había mucha presencia a nivel territorial [...] No había comedores barriales [...] La Secretaría [de Promoción Social] atendía fundamentalmente en función de la demanda... Venía la gente de las Vecinales, a tratar de gestionar, de coordinar”. Entrevista a Oscar Schroeder, secretario de Promoción Social entre 1989 y 1993.

<sup>45</sup> La constitución provincial de Santa Fe, por medio de su ley orgánica de municipios y comunas N° 2756, fija a estos centros urbanos su organización estatal, las atribuciones y deberes de sus funcionarios (concejales, intendentes, presidentes comunales, tribunal de cuentas, etc.), es decir, fija condiciones de autarquía mas no autonomía, incluso en contravención con el artículo N° 123

Reelectas las autoridades radicales del DEM hacia fines de 1987, poco tiempo transcurriría hasta la dimisión del intendente Usandizaga en mayo de 1989. Al calor de la contienda electoral por la presidencia del Estado nacional que enfrentaba a Menem y Angeloz, aquél salió a apuntalar al candidato de su partido (posicionado en segundo lugar según las principales encuestas de intención de voto) prometiendo su renuncia en caso la UCR fuese derrotada. A la luz de los acontecimientos, Usandizaga dimitió a su cargo de intendente de Rosario el 22 de mayo y su reemplazo interino recayó sobre Carlos Ramírez (UCR), presidente del Concejo Deliberante (cuerpo que, con excepción de los bloques de Unidad Socialista y del Partido Demócrata Progresista, aceptó la dimisión). La fecha para elegir las nuevas autoridades del DEM que completasen el período 1987–1991 quedó fijada para el 26 de noviembre.

Para ese momento, el panorama social de la ciudad era netamente crítico. Las personas con dificultades de empleo (sin trabajo o bien trabajando menos de las treinta y cinco horas socialmente consideradas normales) representaban el 17% de la población económicamente activa: la tasa de desempleo del aglomerado Gran Rosario se ubicó en 7,4% para octubre de 1989, mientras que la de subocupación horaria alcanzó el 9,5%. Estos porcentajes eran acompañados por un contexto de sostenida caída de la participación económica de la población atribuible a un *efecto desaliento*, esto es, el abandono de la búsqueda de ocupación por la percepción de que no se la encontrará<sup>47</sup>, lo que acarrea un aumento en la carga de individuos inactivos sobre los ingresos de los ocupados.

La morfología de la estructura social reflejaba las distorsiones en las pautas de funcionamiento económico. De cara a obtener ingresos para acceder a la canasta de bienes y servicios con que procurar la subsistencia material, el cuentapropismo (autoempleo) comenzó a ganar peso relativo como categoría ocupacional ante asalariados, patrones y trabajadores familiares sin remuneración mientras que la participación económica femenina continuó su tendencia ascendente. El empeoramiento generalizado en el consumo de la población

---

de la constitución nacional. Por tal motivo, municipios y comunas deben aceptar los incrementos salariales de su planta de Personal acordados en paritarias convocadas por el gobierno provincial.

<sup>46</sup> Según Guberman (2004:32), la proporción del presupuesto municipal destinada al pago de salarios correspondientes a la planta de Personal se estimaba por entonces en un porcentaje próximo al 65%. De aquí las frecuentes quejas de las autoridades radicales del DEM por la reducción de sus intervenciones al mero pago de sueldos.

<sup>47</sup> La tasa de actividad en octubre de 1987 era del 49,9%. Dos años después cayó dos puntos porcentuales (FBMR, 1992).



evoluciona a la par de la estampida inflacionaria, hecho que afectaba con particular gravedad a los segmentos de aquélla ubicados en *villas*, de trayectorias laborales inestables, moradores de viviendas precarias, privados o en dificultad de acceder a alimentos y vestimenta adecuadas así como carentes de apropiados servicios de atención a la salud, educación, agua corriente, energía eléctrica y gas.

El documento *Asentamientos Irregulares de Rosario* (FBMR, 1992), atribuía la expansión de las *villas* a los flujos de población provenientes del Interior, dado el auge, en un primer momento, del cordón industrial local hacia los años sesenta y el desarrollo de la construcción durante los setenta, momento en el que –agrega el documento– las dificultades afrontadas por las economías regionales (arrocera, algodonera, yerbatera, azucarera), sumadas a las tradicionales privaciones de servicios como los antes citados en provincias como Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Corrientes o zonas del mismo norte santafesino, fomentaron un arribo todavía mayor de habitantes a la ciudad (FBMR, *Op. Cit.*:11). Esa misma publicación estimaba en 95 mil las personas ubicadas por entonces en este tipo de asentamientos, sobre una población total que el Censo realizado en 1991 fijaría en 908.875 personas<sup>48</sup> (aproximadamente un 10,45%).

Con este cuadro, en la noche del domingo 28 de mayo, luego de que el entonces presidente Alfonsín anunciase su programa de emergencia<sup>49</sup>, veintidós supermercados ubicados en zonas periféricas de la ciudad fueron saqueados por una “ola de vandalismo”<sup>50</sup> que dejó sin respuestas las capacidades de contención de las fuerzas policiales de la provincia. El día siguiente, hechos similares se repitieron de modo multiplicado, a punto de forzar la declaración de estado de sitio a nivel nacional por treinta días. Seis muertos, aproximadamente ciento setenta almacenes y supermercados saqueados, sesenta detenidos y seiscientos

---

<sup>48</sup> El crecimiento poblacional intercensal 1980-1991 de la ciudad de Rosario fue del 14% aproximadamente, mientras que la población total del país creció un 16,7% (<[www.educ.ar](http://www.educ.ar)>, consultado el 21/02/12) y la de la provincia de Santa Fe un 13,5%. Por su parte, el crecimiento poblacional intercensal de la ciudad correspondiente al período 1991-2001 fue prácticamente “nulo”: 0,05% (datos consultados el 21/02/12 en <[www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)>), al tiempo que el país aumentó su población 11,2% y la provincia 7,2%.

<sup>49</sup> Entre los puntos sobresalientes del mismo se señalan: “un tipo de cambio único, tasas de interés libres, retenciones al agro del 30% y a la industria del 20%, régimen de subsidio al desempleo, refuerzo presupuestario para el Programa Alimentario Nacional (PAN), aumento del 54% a jubilaciones y pensiones, privatización de las radios y canales de televisión” (Instituto de Desarrollo Regional, 1999:20).

<sup>50</sup> Diario *La Capital*, 29/05/89.

heridos fue el saldo del *estallido* social. Suspensión de clases, reducción de la actividad comercial, ausencia de transporte público, calles desiertas. Desde el gobierno provincial, las responsabilidades se descargaron en gran medida en *subversivos* y “agitadores del Movimiento Al Socialismo”<sup>51</sup>, decretándose para la ciudad el estado de emergencia (con prohibición de espectáculos y reuniones en la vía pública, apertura de bares) y quedando habilitada la policía a realizar detenciones por averiguación de antecedentes.

Con el transcurrir de los días y normalizándose progresivamente la cotidianeidad de la ciudad (con la presencia de numerosos efectivos de Gendarmería<sup>52</sup> recorriendo sus calles, la distribución masiva de alimentos enviados desde los Estados nacional –cajas del Programa Alimentario Nacional (PAN), a abordar en páginas posteriores– y provincial en las *villas*, el reabastecimiento de la oferta de los supermercados, el reinicio de clases, la apertura de comercios y entidades financieras) y anunciado por Alfonsín su alejamiento del cargo para el 30 de junio, volvía a instalarse como tema destacado de agenda pública la contienda electoral de la que surgiría, en noviembre, el sucesor del intendente interino Ramírez. Las figuras que llegaban como principales candidatos al momento de los comicios del 26 de noviembre eran el justicialista Joaquín, el edil del PSP Cavallero<sup>53</sup> y el radical D’Ambrosio.

Denuncias de urnas flotando en el Paraná y sospechas sobre el tribunal electoral provincial mediante, cuarenta y ocho horas después del acto electoral, Joaquín reconoció su derrota frente a Cavallero: 35,6% vs. 39,3% respectivamente.

---

<sup>51</sup> Diario *La Capital*, 30/05/89.

<sup>52</sup> El número movilizado de agentes de seguridad de Gendarmería fue de 2200 al que hay que sumarle 200 agentes de Policía Federal y un número no determinado de la Guardia de Infantería de la policía provincial (Aguirre, 1999). “La ciudad fue militarizada y controlada por tierra y por aire, estableciéndose tres zonas de operaciones: el norte quedó a cargo de Prefectura Naval [...]; en la zona sur Gendarmería y en el resto de la ciudad, las policías Provincial y Federal” (Águila y Viano, 1999:38).

<sup>53</sup> Oriundo de la ciudad de Las Parejas, el bioquímico Héctor Cavallero (1939-) tuvo una nutrida actividad política ya como estudiante universitario en Rosario. Previo a ser electo intendente de la ciudad, había pasado por la presidencia de la Federación Universitaria del Litoral, por la Confederación General del Trabajo de los Argentinos (regional Rosario) como miembro de su comisión directiva y fue el candidato a gobernador del PSP en las elecciones de 1983, ingresando al concejo deliberante municipal en el año 1985 por la Unidad Socialista (que nucleaba al PSP y al PSD). Desempeñando este cargo, especial renombre público le reportó su denuncia sobre cohecho por parte de miembros del cuerpo colegiado en lo que se conoció como *caso FIBRACA*, denuncia que provocó la detención de concejales y el procesamiento de empresarios vinculados a la empresa concesionaria del servicio de recolección de residuos.

## II.2 Del *interés nacional* a los intereses múltiples: la racionalidad política del PSP a comienzos de los '70

El ejercicio propuesto para este apartado es el de dar cuenta de las racionalidades políticas del socialismo popular desde su fundación a comienzos de los años setenta hasta fines de los ochenta, período durante el cuál, si bien no fue autoridad del DEM en la ciudad de Rosario, sí mantuvo propuestas específicas de gobierno y elaboró sus propias problematizaciones frente a variadas coyunturas políticas del país y de Rosario en particular.

“La creación del Partido Socialista Popular en Argentina es la respuesta madura, reflexiva, conciente y revolucionaria a la opresión y al vejamen que padece el país [...] El Partido que se crea es Socialista porque basa su ideología en la obra de aquellos gigantes del pensamiento que descubrieron el mecanismo del capitalismo y las vías de superación. Esos gigantes del pensamiento son Carlos Marx, Federico Engels y sus continuadores [...] El partido que se crea es Popular porque su objetivo central es la organización de la clase trabajadora y de las grandes mayorías nacionales para una lucha sin cuartel contra el imperialismo, contra la oligarquía vacuna y contra el privilegio, que es el aliado de la penetración imperialista en esta tierra”. Con estas palabras, Guillermo Estévez Boero<sup>54</sup> (1972:2) explicaba, el 23 de abril de ese mismo año, la adjetivación del partido político que se estaba constituyendo en ese discurso, partido en el cual confluían militantes del Partido Socialista Argentino (PSA)<sup>55</sup>, de Militancia

---

<sup>54</sup> Abogado de profesión, el rosarino Estévez Boero (1930-2000) participó desde 1960 del Movimiento Nacional Reformista (MNR, ver nota N° 81), luego devenido brazo universitario del socialismo popular en el país. Años antes había tenido una destacada actuación como opositor a la apertura de universidades privadas y confesionales (debate que se conoció como *libre* o *laica*); incluso en 1959 presidió la Federación Universitaria Argentina. Fue candidato a presidente de la nación en las elecciones de 1983, a diputado nacional por Santa Fe en las elecciones de 1987 (cargo al que accedió y que significó el retorno del socialismo al parlamento nacional tras veintidós años de ausencia) y constituyente nacional en 1994 (como diputado nacional fue reelecto en 1991, 1995 y 1999). Antes de su paso por el MNR y el PSP, había militado en las filas del Partido de los Trabajadores. Muchos pasajes de los documentos consultados del PSP, le atribuyen a Estévez Boero la fundación del MNR. Sin embargo, desde la perspectiva de Héctor Cavallero, “el MNR no lo fundó Estévez Boero, fijate vos, trastocan toda la historia [en alusión a los dirigentes actuales del hoy PS]. El MNR lo fundo yo. Es verdad que yo le pongo MNR por aquél MNR [refiere a otra organización sí fundado por Estévez Boero pero disuelto al poco tiempo]. Estévez hacía tres años que no militaba, estaba ejerciendo la abogacía en Cañada de Gómez... le podés preguntar a la gente... no militaba...”. Entrevista a Héctor Cavallero.

<sup>55</sup> En virtud del desacuerdo con respecto al posicionamiento partidario ante el golpe de Estado llevado a cabo por la *Revolución Libertadora* de 1955 y la proscripción del peronismo, hacia 1958 el Partido Socialista –reunido en el Centro Asturiano de Rosario– se fraccionó en PSA (cuyos referentes eran Alfredo Palacios y Alicia Moreau de Justo) y en Partido Socialista Democrático

Popular<sup>56</sup>, del Grupo Evolución<sup>57</sup> y del Movimiento de Acción Popular Argentino (MAPA)<sup>58</sup>.

El PSP llegaba al escenario político –bajo la dictadura entonces comandada por el teniente general Lanusse– problematizando la situación que atravesaba el país en términos de *dependencia nacional* con respecto del *imperialismo norteamericano*, los *monopolios extranjeros* y sus *aliados locales de la burguesía terrateniente/oligarquía vacuna*, a los que señalaba opositores al *interés nacional*, responsables de dividir al *pueblo argentino* y promover “una estúpida sociedad de consumo” (Estévez Boero, *Op. Cit.*:5) cargada de pornografía, corrupción, drogas y guerras.

En la concepción de la realidad social, del tiempo y del espacio que, como coordenadas para el análisis político, atravesaban por entonces a los referentes del socialismo popular, el principal aporte intelectual provenía del pensamiento socialista argentino de Juan Bautista Justo, al que se le agregaban las ideas latinoamericanistas de Manuel Ugarte, Alfredo Palacios, José Mariátegui y Víctor Haya de la Torre, entre otros. La atribución a la estructura económica, al modo de producción capitalista, de las características que asumía tanto el Estado como la lucha de clases que acontecía en política en cada momento de la evolución de la humanidad, estaba presente en el documento de Estévez Boero *Realidad política argentina* (1971), lectura obligatoria para los militantes del PSP de aquellos años. Allí, el camino al socialismo se planteaba por una vía ciertamente *evolucionista*: “en esta *etapa* del país, ni la clase trabajadora [peronista] ni la clase media [radical] tienen posibilidad por sí solas de realizar el proceso de emancipación

---

(encolumnado tras las figuras de Nicolás Repetto y Américo Ghioldi entre otros), el cual sí apoyó el derrocamiento del presidente Perón. La conducción del PSA planteaba “el acercamiento a los sectores populares y fundamentalmente al Justicialismo, rectificando así toda una trayectoria antipopular y específicamente antiperonista” (PSP, 1975b). En la constitución del PSP, el PSA sumó la –no muy extensa pero sí consolidada– estructura partidaria que había construido en varias localidades del país.

<sup>56</sup> Andrés López Accotto y Oscar Palmeiro encabezaban este reducido grupo de ex militantes –de orientación *fabiana*– del Partido de los Trabajadores, el cual se había manifestado contra el golpe de Estado a Perón y del que había formado parte el mismo Estévez Boero.

<sup>57</sup> Carlos Constela y Carlos Spini conducían por entonces esta pequeña fracción desprendida del PSD. Recientemente Spini formó parte del grupo Compromiso y Democracia, corriente interna de opinión del socialismo de Capital Federal. Constela, por su parte, preside el concejo directivo del Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*.

<sup>58</sup> En esta agrupación se convocaban los graduados universitarios socialistas del MNR y los militantes extra universitarios para continuar con tareas de trabajo barrial y gremial. Ella aportó el grueso de la militancia del PSP. “Nosotros dijimos: primero, consolidemos la cosa universitaria. Después, formemos una corriente de opinión: el MAPA. Después vayamos a un partido político”. Entrevista a Héctor Cavallero.

nacional. Entonces necesitamos sumar estas dos fuerzas, *primero*, para derrotar a la oligarquía y a los monopolios [*liberación nacional*] y *luego* iniciar un camino hacia un cambio total de estructuras en Argentina, en donde se reemplace el sistema capitalista por un sistema socialista” (Estévez Boero, 1971:25, cursivas del autor). Esa alianza sería conducida por la clase trabajadora *esclarecida* en el socialismo y las reivindicaciones que interesaban a los dos sectores deberían expresarse en un programa acordado de *liberación nacional*<sup>59</sup>. La contradicción social principal que señalaba el PSP no consistía en *proletarios vs. burgueses* sino en *liberación vs. dependencia nacional*, lo cual permitía trabajar en el armado de un frente policlasista, mientras que en el primer caso, la táctica dictaría la conformación de alianzas sólo con partidos obreros.

Con vistas a “mejorar en forma permanente las condiciones subjetivas del pueblo” (Estévez Boero, 1972:4), el partido pretendía organizarlo e inculcarle los principios del socialismo científico. El estudio de los postulados marxistas era necesario para evitar las alternativas burguesas populistas y desarrollistas que se habían sucedido en la historia argentina cuando trabajadores primero y clases medias después dirigieron el país. Desde la óptica del PSP, el carácter burgués

---

<sup>59</sup> *Liberación nacional o revolución socialista* fue uno de los principales clivajes que atravesó a la izquierda argentina –y en particular al socialismo– a lo largo de gran parte del siglo XX. De modo sintético, la posición marxiana –propia de la I y II Internacional y que fuera linealmente extrapolada (en su funcionalidad para con la realidad europea) hacia la de los países de América del Sur– de una clase proletaria sin patria, que no se reconocía bajo banderas nacionales burguesas sino bajo la gran bandera de la rosa que hermanaba a los explotados del mundo, sería puesta en entredicho a partir de reconocerse hacia los años 1920 y 1930 una *cuestión nacional* colonial o semicolonial ligada al fenómeno del imperialismo británico o estadounidense, el cual entre otras cosas implicaba el molesto reconocimiento de que obreros de países imperialistas participaran (poco solidariamente) de la explotación de obreros de países dependientes, oprimidos. De acuerdo con Galasso, “reconocida la importancia del problema nacional en los países sometidos, se plantea la discusión acerca del correcto rol a jugar por los socialistas. Porque cuando los movimientos nacionales de esos países [coloniales o semicoloniales] se enfrentan a la alianza establecida entre el imperialismo y la oligarquía nativa, la intervención de los socialistas en esa lucha implica dos peligros: por un lado, la acentuación de los planteos socialistas en desmedro de los nacionales, lleva generalmente a distanciarse del movimiento de masas e incluso a enfrentarlo, en cuyo caso esos socialistas se colocan inevitablemente junto al bando reaccionario, haciéndole el juego al imperialismo. Pero, por otro, la acentuación de los planteos nacionales desmereciendo las reivindicaciones socialistas puede conducir a aceptar la dominación de la burguesía nacional, patrona de los obreros que el partido pretende representar” (Galasso, 1983:18). Frente a esto, las opciones en pugna oscilaban entre liberar la nación, apoyando el proletariado –en posición de independencia y transitoriamente– una revolución democrático-burguesa que permita la expansión y desarrollo de las fuerzas productivas a partir de cuyas ulteriores contradicciones podrá luego devenir el socialismo (contradicción dependencia-liberación nacional) o bien atacar el imperialismo atacando la burguesía nacional (contradicción burguesía-proletariado). En este marco –que se complejizará luego con el peronismo– fue tomando forma la llamada *izquierda nacional*, deseosa tanto de darse una práctica que no hiciera abstracción de las tradiciones y las costumbres enraizadas en el *pueblo*, en la *realidad nacional*, como de interpretar a los trabajadores en el seno de un frente nacional.

tanto de la ideología radical como de la peronista había impedido alcanzar un estado de conciencia en virtud del cual comprender profundamente la realidad nacional y eliminar la oligarquía (Estévez Boero, 1971). Sin embargo, más allá de que el justicialismo era un fenómeno cuyo “programa y pensamiento se mantienen dentro de la estructura del sistema capitalista” (La Vanguardia Popular<sup>60</sup> –en adelante *LVP*–, 1974) ya que no expropiaba ni nacionalizaba (dejando con ello indemnes los males que en el diagnóstico del PSP aquejaban a la sociedad), era al mismo tiempo el único actor que podía –ya hacia 1974– mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora<sup>61</sup>, de aquí el apoyo a Perón cuando fue electo presidente<sup>62</sup>. La declamada *liberación* no buscaba abolir el Estado o cambiar de plano su organización sino que, por el contrario, buscaba reafirmarlo, reafirmar también el valor que los derechos y las garantías constitucionales tienen para un pueblo que debe exigir su cumplimiento por parte de ese mismo Estado.

A lo largo de estos puntos, el socialismo popular daba continuidad a las consignas reformistas de Juan B. Justo, el *bersteiniano* (Matsushita, 1896) fundador del PS argentino en 1896, quien confiaba en el camino del sufragio universal para, desde el Estado, “sustituir al actual régimen capitalista con una sociedad en que la propiedad de los medios de producción sea colectiva o social” (Oddone, 1983:65). Si bien se reconocía que los procedimientos e instituciones del régimen político democrático eran imperfectos, permitían al menos la expresión de la voluntad del pueblo soberano en oposición a la funcionalidad que los golpes de Estado habían tenido para con los intereses del imperialismo y la oligarquía terrateniente<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Surgido hacia 1894, *La Vanguardia* ha sido el periódico del Partido Socialista. Durante el período 1974–1989 fue dirigido por Estévez Boero, publicándose bajo el nombre de *La Vanguardia Popular*.

<sup>61</sup> “Nosotros creemos que el triunfo de la fórmula Perón-Perón se debió a que la misma ofreció mayor cantidad de soluciones concretas a las mayorías nacionales y que éstas, en consecuencia no se equivocaron, como no se equivocó el Comité Nacional de nuestro partido al ordenar votar por la fórmula del Movimiento Nacional Justicialista” (*LVP*, 1974:1). En el seno del PSP, la divergencia de posiciones frente a la figura de Perón –antes como después de las elecciones de 1973– motivó en abril de 1974 la escisión partidaria en dos Secretarías: Secretaría Víctor García Costa (Secretario General del partido, de Capital Federal) y Secretaría Estévez Boero (antes Secretario del Interior del partido); este último acusaba al primer grupo de “gorila, divisionista y figurón [...] Su objetivo político era el de participar en un denominado Frente de Izquierda que no se ajusta a la realidad nacional y que por ello no tiene posibilidades de éxito ni de masificación alguna” (*LVP*, 1974:3).

<sup>62</sup> Para ampliar la relación del socialismo argentino en general frente al peronismo, se sugiere Lesgart (2003).

<sup>63</sup> Este posicionamiento abría lógicamente la puerta a condenar la participación que en 1955 el PS tuvo en el derrocamiento de Juan Domingo Perón. Figuras socialistas de la talla de Alicia Moreau

La racionalidad de la propuesta de expropiaciones y nacionalizaciones respondía a la clásica convicción de cuño marxista de que la base o estructura económica de una sociedad y las relaciones de producción entabladas a partir de ella, determinan al Estado como su superestructura o epifenómeno. De aquí que estatizar sectores clave del aparato económico (recursos energéticos, industria pesada, automotriz, transporte, comercio exterior, entidades financieras, supermercados mayoristas, entre otros) para su posterior funcionamiento planificado modificaría la realidad política del país y su población. De manera más general, el argumento esgrimido señalaba que en ausencia de tales medidas, el desarrollo económico continuaría supeditado a decisiones de capitales extranjeros monopolísticos imperialistas que, por las mismas condiciones de mercado en las que operaban, tenían la capacidad de jaquear la soberanía y la independencia del país al promover coyunturas de desabastecimiento, acaparamiento, inflación y mercado negro<sup>64</sup>. Esos mismos monopolios además, “con el dinero que se llevan afuera, van descapitalizando a la Argentina” (PSP, 1975a:2) y condicionando las posibilidades de un desarrollo funcional a las necesidades de las mayorías nacionales (en materia de salud, vivienda, educación, etc.). Como un año antes ya se señalaba, “para poder satisfacer las necesidades de los trabajadores, las necesidades de los sectores medios y el funcionamiento de las empresas argentinas de la ciudad y el campo, es necesario contar con más recursos. Para repartir rentas, es necesario tener más rentas. Para darles a los argentinos, no queda otra posibilidad real que quitarles a los monopolios y a la oligarquía” (PSP, 1974:3). Las prácticas estatizadoras no suponían para el PSP jaquear la eficiencia y la eficacia en la producción de bienes o en la prestación de servicios ya que el Estado “no es por sí mismo ni buen ni mal administrador. Su eficacia depende de la *activa participación de todos los argentinos* para lograr una

---

de Justo, Américo Ghioldi y Nicolás Repetto integraron –a la par de miembros de la UCR y el PDP, entre otros– la Junta Consultiva Nacional, órgano que se atribuyó funciones legislativas y que tuvo vigencia hasta mayo de 1958, cuando asumió Arturo Frondizi el cargo de presidente de la nación.

<sup>64</sup> El trasfondo histórico sobre el que se recortan los riesgos señalados es sin dudas el del Pacto Social firmado por la Confederación General del Trabajo, la Confederación General Económica y el Estado bajo la presidencia de Héctor Cámpora y extendido durante las presidencias de Perón e Isabel Martínez de Perón. Orientado a combinar crecimiento económico con inflación moderada, descansaba principalmente en el congelamiento de precios básicos, aspecto que, a los meses de su puesta en práctica, comenzó a no respetarse tanto desde el lado de los trabajadores como del lado de los empresarios, quienes no querían ver reducida su participación en el ingreso nacional.

correcta administración de los bienes nacionalizados” (PSP, 1975a:13, cursivas del autor).

Hacia 1975 y 1976, tras el *Rodrigazo* (devaluación monetaria, incremento de precios de servicios públicos, combustibles y transporte promovidos por Celestino Rodrigo) se constata que el discurso socialista comienza a nutrirse y darle visibilidad a nuevos objetos. *Pueblo y mayorías nacionales* (que englobaban a la clase trabajadora y a la clase media que debían aliarse para vencer a la oligarquía y a los monopolios extranjeros) no pierden presencia pero *clase media, pequeñas y medianas empresas de la ciudad y del campo, profesionales universitarios, juventud estudiantil, vecinos del interior* (LVP, 1975a:10) comienzan a ganar espacio. Es plausible pensar que esta ampliación de referencias guarde relación con el proceso de rectificación de la práctica militante y fortalecimiento organizativo que el PSP venía impulsando tras el segundo congreso partidario hacia julio de 1975. En efecto, un sector del partido diagnosticó allí que la organización y conducción de las *mayorías nacionales* hacia la *liberación nacional* por parte de la clase trabajadora no podía tener lugar si al interior del partido que se presumía su vanguardia no se daba más protagonismo a los trabajadores que se habían sumado a sus filas. Frente a este hecho –que generaba malestar con estudiantes y profesionales universitarios no reclutados del mundo laboral, malestar que a su vez afectaba la eficacia de las tareas de los militantes–, se decidió ajustar la capacitación y formación de toda la militancia en general, incluidos los extra–universitarios, en el estudio de las condiciones y de la legislación del trabajo vigente, apuntando a fortalecer la práctica militante “en las vecinales, en las bibliotecas, en los sindicatos, apoyando a las comisiones internas, masificando los centros de estudiantes, desarrollando el quehacer de las organizaciones de los pequeños y medianos empresarios de la ciudad y de los productores del campo, desarrollando las cooperativas de producción, de trabajo, de crédito y de consumo” (LVP, 1975b:4). El partido daba entidad ya no sólo a un *interés nacional* sino a una *multiplicidad* de intereses que se dispersaban en la sociedad, reconocimiento que convocaba a pensar cómo incidir efectivamente en ellos, por medio de qué tácticas, con qué tipo de organización partidaria manipularlos. Lo *medio*, por denominarlo de algún modo, parecía así ir perfilando una nueva escala de intervención; como blancos de sus prácticas, no sólo las grandes masas de trabajadores históricamente afines al



justicialismo sino también las *clases medias*; por supuesto que no los terratenientes de provincia de Buenos Aires sino los productores agrícolas de pequeñas y medianas extensiones; otro tanto con los empresarios y profesionales insertos en mercados concentrados, los que forzaban a competir reduciendo márgenes de rentabilidad. Toda una ampliación del campo de objetos a considerar en la estrategia electoral del PSP que implicaba no sólo su conceptualización sino además pensar y evaluar las prácticas organizativas más apropiadas para intervenir sobre ellos.

### II.2.1 El paréntesis militar

Durante los años de dictadura militar, el PSP, bajo el liderazgo de Estévez Boero<sup>65</sup>, orientó su práctica a la organización de centros de estudio *ad hoc* para la formación de cuadros técnicos y políticos, particularmente en lo que respecta a la ciudad de Rosario. *Estudiar, organizar, difundir* era por aquellos días, al igual que en la actualidad, el lema militante<sup>66</sup>. En palabras de Binner, la opción por los encuentros de formación respondía a que “si salías a movilizar gente, desaparecías. Entonces, ¿qué hacer? Estudiar y organizarse” (en Attala, *Op. Cit.*:184). Por esta razón, al estar el partido alejado de la lucha armada –opción sí seguida por otras organizaciones políticas como *Montoneros* o el mismo *Ejército Revolucionario del Pueblo*– y dedicado a la anterior tarea, el régimen dictatorial no persiguió con particular ahínco a sus miembros, motivo por el cual no cuenta con militantes desaparecidos por la represión del período 1976–1983.

En sintonía con lo visto en el acápite anterior, más elementos novedosos iban a inscribirse en la discursividad del PSP en los siete años que duró la empresa militar: el *consumismo* y la incorporación de pautas de consumo ajenas a las tradicionales, la *sociedad de consumo* –perfilada para algunos segmentos de la

---

<sup>65</sup> Ampliando lo apuntado en nota N° 61, recién hacia 1982 Estévez Boero, luego de una campaña de afiliación organizada para regularizar el estado de los padrones partidarios, logró imponerse en elecciones internas a Víctor García Costa, siendo hasta 1992 secretario general del partido. Según Guberman (*Op. Cit.*), esto implicó un reposicionamiento y predominio del sector universitario (MNR y MAPA) en la organización *pesepista* en desmedro de los *frentes* barrial y gremial.

<sup>66</sup> Tal lema pertenece a Karl Liebknecht, quien en 1918 cofundó con Rosa Luxemburgo la *Liga Espartaquista* (luego Partido Comunista de Alemania) que fuese derrotada tras el intento revolucionario iniciado en Berlín el 1° de enero de 1919. Tanto Liebknecht como Luxemburgo fueron asesinados por la represión de las autoridades estatales socialdemócratas alemanas.

población de la mano de un tipo de cambio atrasado, aranceles aduaneros rebajados y el crecimiento de las importaciones—, criticada por carecer “de objetivos trascendentes, [ofrecer] a la *juventud* droga, pornografía y terror. Al pueblo, dieciséis horas de trabajo para sobrevivir, la destrucción de la familia, el endeudamiento y la inexistencia de espacios para niños y ancianos” (LVP, 1980:2). Este pesimismo tenía lugar en una coyuntura donde las intervenciones económicas de las autoridades militares a cargo del Estado nacional se orientaron claramente a sentar las bases de una sociedad que, diagnosticada como *enferma*, hacía del mercado —y no ya de un Estado agobiantemente intervencionista y por ello distorsionador del espontáneo juego de fuerzas económicas— el terreno apropiado para una más eficiente competencia de los agentes económicos y distribución de recursos. Individualismo posesivo, modernización imitativa de estilos de consumo foráneos y darwinismo social podían vislumbrarse entre las racionalidades que gradualmente comenzaron a organizar las prácticas de los sujetos (García Delgado y Palermo, 1987).

En este contexto, a la par de las anteriores denuncias sobre consumismo (“que envenena el aire, pudre el agua e intoxica las cabezas” —LVP, 1981:1—), en la racionalidad del socialismo popular la *familia* se presentaba como una institución amenazada por la desintegración y la transformación de los roles paternos, expuesta a los rigores y exigencias de un modelo económico poco generoso en jornadas laborales de ocho horas, descansos dominicales, salarios adecuados, acceso al crédito hipotecario y recreación para el trabajador, lo que en consecuencia complejizaba la convivencia al interior del hogar.

El PSP también problematizó en aquellos años aspectos constitutivos de una idea de *calidad de vida*: a las reflexiones en torno al poder adquisitivo de los salarios, sumó a consideración la adecuada provisión de *servicios* por parte del Estado (salud pública, educación, guarderías para niños y ancianos, agua corriente, cloacas, electricidad, rutas) y la situación de las economías regionales del Interior del país y de las *villas miseria* en las grandes ciudades como fenómenos íntimamente conectados.

El posicionamiento del partido hacia las autoridades militares no tomó la forma de una oposición y condena abiertas sino de reclamos —en el marco de la

*Multipartidaria Nacional*<sup>67</sup>— por la vigencia de la constitución. La guerra de Malvinas fue leída en clave de un enfrentamiento contra el colonialismo inglés y estadounidense, responsables de la histórica dependencia nacional. En consecuencia, “sin cálculos mezquinos y miopes, los argentinos debemos unirnos fuertemente para alcanzar la victoria” (LVP, 1982:1).

Tras el desenlace del conflicto armado, no era difícil avizorar una pronta transición hacia un régimen democrático, lo que orientó los pasos del partido de cara al proceso electoral. En este marco, sus propuestas se basaron en una reforma agraria y la planificación de la economía<sup>68</sup> de la mano de una “permanente incorporación de los *ciudadanos* a las tareas de la comunidad” (PSP, 1983:78), ya que solamente así se podrían “solucionar satisfactoriamente los problemas que hacen a la *calidad de vida* del trabajador y de su *familia*, a la *tranquilidad material y espiritual de sus padres*, y al *crecimiento sano, moral y físico, de sus hijos*.” (LVP, 1983a:2, cursivas del autor). La participación de estos *ciudadanos* en el Estado a nivel municipal se aseguraría por medio de concejos barriales encargados “no solamente de planificar sino de garantizar la *eficiencia* de los servicios ‘barriales’: dispensarios [...], guarderías para todas las edades; comedores infantiles, centros deportivos, recreativos y culturales; planificación y cuidado de los espacios verdes; cloacas, agua y luz; alcantarillado, veredas; hogares y clubes de ancianos; bibliotecas; centros de alfabetización; cursos de artes y oficios” (idem, cursivas del autor). No debería desacoplarse esta confianza

---

<sup>67</sup> Con este nombre se designó a la reunión de dirigentes de los principales partidos políticos del país (UCR, PJ, PSP García Costa y PSP Estévez Boero, Movimiento de Integración y Desarrollo, Partido Demócrata Cristiano, Partido Intransigente, entre otros) y la Iglesia Católica, quienes hacia julio de 1981 comenzaron a presionar para el llamado a elecciones por parte de la dictadura militar.

<sup>68</sup> Para dar acabada cuenta de la profundidad de la propuesta planificadora del PSP de cara a las elecciones de octubre de 1983, el Congreso Nacional Extraordinario del partido (agosto de 1983), concluyó que “los sectores básicos y estratégicos de la economía serán incorporados al área social. El PSP la denomina área social y no área estatizada porque la planificación y la gestión de cada uno de los sectores se encontrarán en manos de juntas administrativas en las que participarán todos los sectores de la comunidad directamente interesados (trabajadores, productores, usuarios, consumidores, intermediarios, transportistas, etc.). Se nacionalizarán e incorporarán al área social de la economía: la banca, las financieras no cooperativas, el mercado de cambios, seguros y reaseguros, el comercio exterior, siderurgia básica, petroquímica, química pesada, recursos e infraestructura energética, energía nuclear, petróleo, gas, carbón mineral, minerales estratégicos. También se encontrarán en el área social de la economía o bajo contralor estatal los servicios de transportes terrestres, marítimos, fluviales, aéreos y los medios de comunicación; la industria farmacéutica, la industria automotriz y la industria alimenticia perteneciente a las transnacionales; la pesca marítima, las reservas forestales y el comercio interior. Se preservará en manos del Estado nacional las riquezas del subsuelo y nuestros fondos marítimos” (PSP, 1983b:8). Este mismo documento recoge la garantía del PSP al derecho a la propiedad privada subordinado a su función social.

en la participación ciudadana de las expectativas generadas por el retorno a los marcos institucionales democráticos, los que iban a ofrecer en principio mayores oportunidades de expresión e injerencia en las decisiones estatales.

Sintetizando lo expuesto, se desprende de la racionalidad política del PSP de aquellos años un lento corrimiento desde proposiciones de cierta abstracción como la *liberación nacional* hacia temas de algún modo más tangibles, más concretos, que hacían a la cotidianeidad de los sujetos (guarderías, dispensarios, servicios públicos, capacitación laboral, entre otros). En este ajuste de perspectiva confluían varios elementos: el crecimiento de la población en *villas*, la necesidad de brindarle a las familias, dada la creciente incorporación de la mujer al mundo laboral, instancias de cuidado, desarrollo y recreación para sus hijos. No es que las reivindicaciones salariales dejaran de importar sino que pasaban a complementarse con nuevos anhelos y aspiraciones de progreso detectadas<sup>69</sup>, reconociendo que “el simple incremento del nivel de consumo, sea éste general o específico de una fracción de la totalidad societaria, no implica necesariamente mejor calidad de vida” (Velázquez, 2007:574–575), siendo consecuentemente necesario atender cuestiones como las antes mencionadas.

## **II.2.2 El PSP en democracia: consumidores, eficiencia y moralidad**

Electo Alfonsín<sup>70</sup>, los problemas económicos que marcaron su gestión se inscribirán rápidamente en la racionalidad del PSP. La alta inflación del período, los casos de subalimentación y analfabetismo, las enfermedades sociales y la falta de vivienda, eran problematizados como inequívocos peligros de desintegración familiar y nacional, frente a los cuales el PSP volvió a la carga con su propuesta de formar Concejos Económicos y Sociales (CEyS) de los cuales participasen –en todos los niveles estatales– el arco de partidos políticos y los sectores de la actividad económica en torno a una mesa de *concertación*. Con estas instancias, el

---

<sup>69</sup> En un trabajo sobre cambios en la cultura política argentina entre 1976 y 1986, García Delgado y Palermo señalaban en la sociedad una “convivencia de valores reflejos de las sociedades post-industriales (uso del tiempo libre, cultura del ocio, hedonismo) conviviendo en un marco de desindustrialización, desempleo y ampliación de la marginalidad” (*Op. Cit.*:51).

<sup>70</sup> Vale recordar que si bien el PSP había presentado la candidatura Estévez Boero–Rossi para el cargo de Presidente de la Nación, conociendo sus escasas chances en la contienda, había acordado apoyar en el Colegio Electoral a la fórmula del Justicialismo Luder–Bittel.

PSP procuraba institucionalizar los diversos intereses expresados en la sociedad tratando de orientarlos para que a cualquiera de ellos le resultase dificultoso vetar a los restantes.

En Rosario –en el marco de la campaña a concejales de 1985– las consignas contra la corrupción política<sup>71</sup> y a favor de la *moralidad*, la *honestidad*, la *transparencia* y la *eficiencia* de los funcionarios públicos tomaron un lugar relevante en la prédica partidaria, llevando a Héctor Cavallero al concejo deliberante local<sup>72</sup>.

Recién en 1987 –cuando el gobierno nacional sufrió el fuerte revés en la renovación de la cámara de diputados, revés que consolidó la inestabilidad que ya lo envolvía desde tiempo atrás– pudo el socialismo popular (en el marco de la Unidad Socialista, integrada también por el PS de Chaco y la Confederación Socialista) ubicar en ese recinto a Estévez Boero. El partido llegó a esa coyuntura con sus consignas tradicionales de nacionalización y creación de cooperativas para el manejo de ciertas áreas de la economía manteniendo su prédica a favor de asegurar la prestación de servicios básicos cuyo acceso estaba vedado para contingentes de *consumidores* y *usuarios* urbanos. La descentralización administrativa también formaba parte de las consignas del PSP. Condición para una mayor y mejor participación, descentralizar consistía en “transferir a un sujeto de base, competencias y recursos materiales y financieros que él podrá gestionar *autónomamente* en el marco de la ley. [Ella es] una escuela de civismo, una escuela del respeto de los derechos de todos” (Estévez Boero, 1986:3, cursivas del autor). Atada a esto, la alternativa de la participación orgánica seguía vigente: “participación para decidir todo, para construir todo. Los socialistas no dicen: ‘crean en mí’; el socialista dice ‘crean en ustedes, *en su capacidad*’” (LVP, 1986:3, cursivas del autor). La participación responsable de trabajadores y *usuarios* en la administración de las empresas públicas –y no la privatización alentada por el FMI– era la única forma de superar la corrupción y la ineficacia

---

<sup>71</sup> Sospechas y causas judiciales por corrupción recayeron sobre funcionarios provinciales electos en el periodo 1983–1987, contribuyendo a generar un ambiente de sospecha y descrédito generalizado para con aquéllos. El caso de mayor relevancia involucró al gobernador justicialista José María Vernet, acusado por irregularidades en la venta como chatarra de tramos derrumbados del puente colgante de la ciudad de Santa Fe.

<sup>72</sup> “Era un tipo que tenía contacto [con los barrios] y porque un montón de gente peronista decía ‘este tipo nos representa mejor’. Por eso el peronismo, en la ‘capital del peronismo’, pierde y el que gano soy yo: porque hay muchos peronistas que se sienten mejor representados con nuestra participación”. Entrevista a Héctor Cavallero.

burocrática estatal que afectaba la correcta prestación de servicios y, con ella, incrementar la antes comentada *calidad de vida* en general. Este debate tuvo particular importancia hacia fines de la década, cuando los amagues privatizadores empezaron a ganar más nitidez gracias a los crecientes costos de endeudamiento afrontados por el país. Frente a ello, *La Vanguardia Popular* expresaba la posición socialista de impulsar “la creación de cooperativas que [...] concedan a la población servicios a un costo muy inferior al de una empresa privada [...] El socialismo propone la transformación de las empresas públicas a través de la descentralización y de la *participación* de los *usuarios*, de los *consumidores*, de los *trabajadores* y de las *organizaciones sociales intermedias* en su administración y control” (*LVP*, 1988a:2, cursivas del autor).

Por último, como se deslizó anteriormente, la noción de *cambio moral* fue también enfatizada en el discurso partidario; la conducta honesta, solidaria y acorde a una recta moral eran, junto con la ausencia de corrupción, los cimientos sobre los que procuraban distinguirse los militantes y dirigentes del socialismo popular.

A lo largo de los años ochenta, el PSP delineaba como sujeto a gobernar menos al *trabajador* que producía bienes y servicios que al *usuario* y *consumidor* de esa producción. Si la dictadura había fijado entre sus metas allanar el camino para la operatoria de un mercado libre para consumidores, sus resultados no habían sido magros ya que la racionalidad del partido incorporaba esos objetos recientemente delineados.

### **II.3 Notas complementarias sobre la estructura organizacional del PSP**

Desde sus inicios, en tanto organización dispuesta a competir por votos para ser electa a cargos estatales, el PSP procuró insertarse en distintos ámbitos tácticos desde los cuales apuntalar su construcción partidaria (organizaciones sindicales, universitarias, colegios de profesionales) sin descuidar la presencia territorial por medio de los Centros Socialistas<sup>73</sup> progresivamente enclavados en

---

<sup>73</sup> Actualmente (2013) suman veintidós en la ciudad de Rosario.

las distintas seccionales electorales de las ciudades en las que el partido contaba con militantes.

Articular la presencia en estos espacios, asegurar la óptima comunicación entre ellos, decidir y coordinar las tareas a realizar en el marco de estrategias generales móviles, era un problema “esencialmente político y primordial, ya que la disposición de los enlaces y las relaciones entre los grupos elementales del partido influye profundamente en sus militantes, en su unidad doctrinal y su eficacia de acción e, incluso, en sus métodos y principios” (Duverger, 1974:70). Estas prácticas fueron realizadas por el PSP *principalmente* bajo los lineamientos de lo que el mismo Duverger dio en llamar *centralismo democrático*, cuyos fines eran los de “primero, dar a conocer al centro [la dirigencia partidaria], con la mayor exactitud posible, el punto de vista de la base, para permitirle tomar una decisión válida; segundo, asegurar la aplicación de esta decisión del centro en todos los escalones, de una manera rigurosa y precisa, pero comprensiva, es decir, con la adhesión de la base [...] El centralismo democrático prevé un control de la ejecución [de la decisión] muy preciso, asegurado por el centro: los dirigentes del partido, en todos los escalones, deben verificar la aplicación de las decisiones por los cuadros colocados bajo sus órdenes” (idem:87).

Del testimonio de militantes y ex militantes consultados, se desprende que tal centralismo democrático en oportunidades coexistió con prácticas de *centralismo autocrático*, distinguido éste por el hecho de que “todas las decisiones vienen de arriba y su aplicación está controlada localmente por representantes de la cima [tratando] de hacer prevalecer la decisión de la autoridad superior sobre los puntos de vista de los miembros locales” (idem:86)<sup>74</sup>. Tales procedimientos, por un lado apuntaban –aún a costa de sacrificar discusiones, debates, rivalidades intelectuales estimulantes y productivas para el partido y una atmósfera de

---

<sup>74</sup> “El funcionamiento era el del centralismo *democrático*... o sea, nosotros elegíamos los dirigentes. Con eso sobrellevamos la dictadura de Onganía sin grandes bajas y la dictadura de Videla sin grandes bajas. El responsable de Medicina, por ejemplo, lo poníamos nosotros, el responsable gremial lo poníamos nosotros, el de Empleados de Comercio, de la Construcción, nosotros... No es que ellos se reunían y elegían sus responsables. Estaba en la inteligencia nuestra tratar de designar un tipo que realmente fuese representativo y que además conociéramos que no era un infiltrado ni nada por el estilo. Este fue uno de los factores de quilombo porque esta estructura, funcionando en democracia, nos asfixiaba como militantes a todos. Porque después se dan todas las desvirtuaciones... los de Medicina pensaban libremente... los intervenían y les ponían uno de Ciencias Económicas... era el stalinismo puro”. Entrevista a Héctor Cavallero (cursivas del autor). Nótese el equívoco por parte de Cavallero en designar como *democrática* una práctica que, siguiendo al ya consultado Duverger, indudablemente debería clasificarse como *autocrática*.

libertad<sup>75</sup>— a preservar una homogeneidad o comunidad ideológica que guardase a la organización de las muy numerosas escisiones que el socialismo argentino había enfrentado a lo largo de su historia<sup>76</sup> como consecuencia de la autonomía que tomaron muchas de sus numerosas fracciones y/o tendencias; por otro, era un método eficaz para procurar la no interrupción del funcionamiento de la organización ante coyunturas represivas<sup>77</sup> dado que, en caso de detención (y eventual posterior tortura) de un militante por parte de la autoridad de facto, éste no podría brindar demasiada información en función del reducido número de compañeros y nombres conocidos. En conexión con las precauciones frente a la última dictadura y ofreciendo a la par una imagen de las habituales prácticas partidarias, para Antonio Bonfatti<sup>78</sup> “el partido era muy celoso de la vida y seguridad de cada uno. Nosotros funcionábamos como grupo más o menos orgánico, así que siempre estábamos verificando lo que hacían los demás, dónde estaban [...] El partido nos cuidó mucho” (en Attala, *Op. Cit.*:161). La preocupación por darle organicidad a la estructura partidaria, robusteciendo sus canales de comunicación, parece haber sido una constante en Estévez Boero. En

---

<sup>75</sup> Con esta concepción “se perdían militantes... y militantes valiosos [...] Pero a ellos [en alusión al hoy PS] no les interesaba perder militantes, les interesaba homogeneizar, como todo stalinista”. Entrevista a Héctor Cavallero.

<sup>76</sup> Entre algunas de tales escisiones pueden nombrarse la de 1906, cuando se desprendió del PS un grupo de militantes afines con el sindicalismo revolucionario —que llegaba a la conducción de la Unión General de Trabajadores— y con las ideas de huelga general y de reducción de la intervención del Estado a las que el PS se oponía. Posteriormente, en 1917, frente a la I Guerra Mundial y la revolución soviética, otro grupo dejó las filas de Justo para conformar el Partido Comunista. Luego, en 1927, fue fundado el Partido Socialista Independiente, próximo en sus postulados al conservadurismo (allí estaba presente, por ejemplo, Federico Pinedo, luego autor del plan económico que indujera una incipiente industrialización del país, alternativa al modelo agroexportador en crisis tras la crisis de 1929). En 1934 a su vez surgió el Partido Socialista Obrero, con Joaquín Coca a la cabeza, convencido de que una alianza con la UCR y contra la oligarquía terrateniente permitiría sentar las bases de una liberación nacional.

<sup>77</sup> “En el caso extremo del centralismo democrático, a nivel organizacional —no te digo en el fin—, te digo en la estructuración... para que una dictadura no desarticule una organización [...] los cuadros de cada grupo se reportan ante un responsable pero los cuadros de esa célula, de ese grupo, no saben quién es el responsable de su responsable”. Entrevista a militante partidario y actual funcionario del Estado provincial. Consultado además sobre el estado actual de esta pauta de articulación en el seno del partido, este mismo entrevistado mantuvo que ella funciona “en algunos ámbitos sí, en otros no”.

<sup>78</sup> Antonio Bonfatti (1950—) médico rosarino, ex intendente y concejal de la ciudad de Las Parejas y actual gobernador de la provincia de Santa Fe (2011–2015). Fue también secretario general del intendente Binner.



este sentido, para Juan Carlos Zabalza<sup>79</sup>, él fue “sobre todas las cosas, un constructor, un organizador” (en Richards, *Op. Cit.*:119)<sup>80</sup> de dicha tarea.

La consolidación de la *trinchera* universitaria alcanzada desde los tempranos años sesenta por el MNR<sup>81</sup> –espacio por el que pasaron los principales dirigentes y referentes partidarios, muchos de ellos todavía en actividad: Cavallero, Zabalza y Mónica Fein<sup>82</sup> (bioquímicos), Bonfatti y Binner (médicos), Giustiniani<sup>83</sup> (ingeniero civil), entre otros– nutría al partido tanto de militantes como de cuadros políticos con los que problematizar temas de la sociedad como vivienda, alimentación, salud, empleo, pavimentación, cloacas, provisión de agua corriente y gas, de cara a disputar instancias electorales. Era esa misma *performance* universitaria (y los recursos a los que allí podía accederse) la que viabilizaba las ulteriores expansiones del socialismo popular hacia otros ámbitos de construcción política como el territorial, en el cual la militancia se repartió en algunos de los barrios y *villas* de la ciudad aplicando sus conocimientos en materia de medicina, odontología, bioquímica, asesoramiento legal, etc<sup>84</sup>. Con respecto al desarrollo del denominado *frente barrial*, el PSP tenía su principal base de operaciones en la zona conocida como *San Francisquito*, en la seccional

---

<sup>79</sup> Juan Carlos Zabalza, actualmente diputado nacional, fue también diputado y senador provincial. En el municipio de Rosario fue director de la Dirección General de RRII y secretario general y de gobierno (durante las intendencias de Binner y Lifschitz).

<sup>80</sup> “Te voy a dar la síntesis de lo que yo creo era Estévez Boero. Él logró articular la utopía con la racionalidad [...] La utopía estaba plasmada en el socialismo, en la igualdad [...] La racionalidad estaba puesta en la construcción de la organización... era un estratega”. Entrevista a militante partidario y actual funcionario del Estado local.

<sup>81</sup> El MNR surgió en Rosario –en la que por entonces todavía era Universidad Nacional del Litoral– en ocasión de promoverse la implementación de exámenes de ingreso en la carrera de Bioquímica (la que formaba parte de la Escuela de Ciencias Bioquímicas de la Facultad de Ciencias Médicas) tanto como la del año pre-médico para la carrera de Medicina. Condujo en varias oportunidades la Federación Universitaria Argentina y tuvo una temprana presencia en universidades como las de Córdoba, Mar del Plata y Tucumán. La *Agrupación Pueblo y Reforma Indoamericana* (APRI) fue uno de sus antecedentes. Ella también provenía de la Facultad de Ciencias Médicas, ganadora durante varios años consecutivos de las elecciones de Centro de Estudiantes, y que contaba con la presencia de Ernesto Jaimovich (médico, presidente de la FUA en 1972, miembro fundador del PSP, concejal de Capital Federal en 1991), Héctor Cavallero y Hermes Binner entre muchos otros.

<sup>82</sup> Primera mujer en alcanzar el cargo de intendente (2011–2015) en Rosario y Argentina, Mónica Fein (1957–) ocupó distintos puestos de gestión en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) además de haber sido secretaria de Salud Pública (durante las intendencias de Binner y Lifschitz) y diputada nacional entre 2007 y 2011.

<sup>83</sup> Rubén Giustiniani (1955–). Senador nacional (cargo que desempeña desde 2003 hasta 2015), fue decano de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la UNR, diputado nacional en dos oportunidades y presidente del PS entre 2003 y 2012.

<sup>84</sup> “A los compañeros universitarios que llegaban al lugar [en referencia a una *villa*] les pudimos explicar que para hablar un mismo idioma tenían que *aggiornarse* porque si no, la gente los iba a mirar y no los iba a entender”. Entrevista a Omar Delbon, director del Departamento Villas de Emergencia entre 1989 y 1995.

electoral N° 13 (ver Anexo III). Desde allí, hacia los años 1983, 1984 y 1985, avanzó –en una tarea liderada por Cavallero<sup>85</sup>– hacia los barrios del oeste de la ciudad, particularmente en la seccional electoral N° 17, en la *villa* conocida como *Emaús*, “corazón del desarrollo [del PSP] en los barrios”<sup>86</sup>. Luego seguirían los barrios de las seccionales 8, 9, 12, 14 y 20 para pasar –una vez aprendido y ejercitado un modelo de afianzamiento con la población del territorio– a las zonas sur y sudoeste y norte en menor medida. La convivencia a nivel territorial de la militancia del PSP con la de la UCR y el PJ no fue fácil; en algunas *villas* en las que era marcada la presencia del PJ, los estudiantes militantes del MNR tenían que desplazarse acompañados por los referentes de la *villa* sumados al partido con anterioridad.

Después de 1975, otro espacio de militancia que comenzaría a ganar peso relativo y a reposicionarse al interior del PSP fue el del *frente gremial*. Como se adelantó, la conciencia de la necesidad de trascender y fortalecer el desarrollo de la organización más allá de la universidad (y los intelectuales y cuadros allí formados) y del territorio, sumado al poco peso que los trabajadores tenían al interior de un partido de estudiantes y graduados universitarios, llevó a que algunos miembros se dedicasen a trabajar con más ahínco en los sindicatos de la ciudad<sup>87</sup>.

El ya comentado segundo congreso partidario (julio de 1975) puso de manifiesto la tensión –todavía hoy no claramente resuelta– entre cierta aspiración, por un lado, a la conformación de un partido popular y masivo y, por otro, la

---

<sup>85</sup> “El desarrollo del frente barrial se da con Cavallero como imagen, como candidato”. Entrevista a Omar Delbon.

<sup>86</sup> Entrevista a Omar Delbón.

<sup>87</sup> “En una reunión yo insisto en que nosotros no teníamos salida, que éramos todos universitarios y graduados, que había que desarrollar el partido en los sindicatos, con los trabajadores, en los barrios y en el interior [del país]. La rectificación de la práctica [en referencia a lo resuelto por el II Congreso Nacional del PSP] es la coronación de todo eso, el momento de mayor tensión que ganamos nosotros junto con los trabajadores del partido. ¿Qué hacen? [los dirigentes del PSP] Como una manera de sacarme a mí –porque yo me doy cuenta muchísimo después– me dicen ‘bueno está bien, estamos de acuerdo, vos sos el nuevo responsable de organizar el frente gremial y de los trabajadores y los barrios (*sic*)’. Como yo en ese momento era secretario de seccional del Sindicato de Trabajadores Municipales, me meto en la cosa gremial, empiezo a militar, empiezo a incorporar trabajadores, a Héctor Di Biasi de Ferrovianos, a Oscar Quadri de Empleados de Comercio... uno militando, repartiendo documentos en las entradas de las fábricas, en la salida de los talleres ferroviarios... así creamos la agrupación *El Cambio* en Ferrocarriles, *El Hornero*, en la Construcción... todo eso no existe más. El responsable de todo eso era yo, no era otro [...] Me mandaron ahí a militar. Y le generamos un frente gremial. Y un frente barrial. Vos te creés que yo soy elegido concejal y después intendente y gano las elecciones por qué?”. Entrevista a Héctor Cavallero.

decantación de hecho en un partido de cuadros políticos numéricamente reducido, disciplinado, selectivo en admisiones y estricto en la promoción de ascensos<sup>88</sup>, con una conducción vertical. Entre los distintos *frentes* por ejemplo, hacia los primeros años de la década del ochenta, “había reuniones y articulación pero más en lo apolítico... En lo ideológico, en lo partidario, funcionábamos como compartimentos estancos, separados”<sup>89</sup>. Si uno de los pilares sobre los que se apoya un partido político en tanto organización es cierta normalización de la conducta de su militancia (en cuanto a hábitos de estudio, desarrollo de pericias técnicas, acumulación de conocimientos teóricos, disposición para el trabajo, etc.), el PSP enfrentó desde un primer momento el *trade-off* de engrosar sus filas relajando esa normalización (más difícil de asegurar con quienes no compartían un recorrido universitario) o bien por el contrario resignar el número de militantes preservando una mayor homogeneidad a su interior, alternativa que de hecho parecería haber primado.

En cuanto al financiamiento del partido, el mismo provenía, de acuerdo a lo señalado por Cavallero, del laboratorio de análisis bioquímico<sup>90</sup> que éste compartía con Zabalza y Ricardo Marengo (concejal socialista) así como del ingreso privado de los propios militantes del PSP y funcionarios estatales, quienes aportaban un porcentaje de ese ingreso (10%–20%) de acuerdo a una escala confeccionada por el propio partido. Asimismo, cada frente trataba de autofinanciarse por medio de la venta de pastelitos y empanadas. La compraventa de libros y la venta de *La Vanguardia Popular* fueron otras de las fuentes de provisión de dinero.

---

<sup>88</sup> Si bien matizadas, estas mismas características son percibidas actualmente por los propios militantes socialistas como obstáculos para una *provisión* fluida de cuadros con los que cubrir los cargos estatales acumulados (ejecutivos y legislativos a nivel municipal y provincial, universidades). En palabras de un referente del MNR entrevistado para obtener precisiones con respecto al funcionamiento y diseño organizacional de ese espacio, “determinadas responsabilidades y transformaciones requieren abrir las puertas... esa es una cuestión que está en cuestión (*sic*) permanente en el partido... hasta dónde el partido –que ha ganado y crecido en responsabilidades institucionales mucho más rápido que lo que su estructura interna lo ha podido hacer (a veces por falencias y a veces por un funcionamiento un poco más rígido)–... hasta dónde el partido, con este funcionamiento rígido, va a poder lidiar con las responsabilidades institucionales que afortunadamente la sociedad nos delega con una estructura que a veces termina siendo acotada”. Entrevista a Andrés Lanaro, dirigente del MNR Región Rosario.

<sup>89</sup> Entrevista a Omar Delbon.

<sup>90</sup> “El laboratorio se llamaba Instituto Bioquímico *Ciencia*. Pasó a ser el más grande de la ciudad de Rosario [...] Teníamos doce bioquímicos de empleados y treinta y siete empleados en total” (Entrevista Héctor Cavallero).

## II.4 Hacia una mirada de conjunto

La aparición del PSP –partido cuyos miembros contaban con un recorrido previo de más de una década en el campo universitario principalmente– se produjo en un tiempo y un espacio en el cual el país hacía gala, con sus más y con sus menos, de una historia de inclusión material y una no desdeñable homogeneidad social que, al menos en la región, no encontraba paralelo. El imaginario de movilidad social ascendente se sustentaba en las posibilidades ciertas de acceder por medio del trabajo a un conjunto de bienes y servicios (educación, vivienda, salud) que concretaban una idea más o menos nítida y compartida de progreso.

Este panorama entró en clara descomposición con la última dictadura militar<sup>91</sup>. Los avances más nítidos de racionalidades neoliberales y las consecuentes intervenciones estatales orientadas a ampliar las potestades distributivas del mercado, disciplinaron al sujeto trabajador en su capacidad de movilización y de mantener posiciones en el reparto de la riqueza socialmente producida, no sólo por el recurso a la violencia directa (represión, desaparición, clausura sindical) sino también por su paulatina desestructuración como actor colectivo: la desindustrialización seguida a la exposición de la industria local a la competencia extranjera acarreó desplazamientos en las categorías ocupacionales a favor del cuentapropismo, con lo cual la anterior identificación con proyectos colectivos (en clave de *clase* o *pueblo*) fue erosionándose, dando progresivos pasos a concepciones autoreferenciadas de trayectorias individuales en competencia mutua. No era “casual que en estas condiciones, el gran escenario nacional de las luchas sociales se fragmente en una miríada de espacios conflictivos, cada uno de ellos ocupado por actores e intereses específicos” (Tenti Fanfani, 1993:248). Ciertamente darwinismo social, como ya se dijo, comenzó a informar las relaciones sociales, asumiendo el Estado el papel de subsidiar a aquellos que por causas diversas y transitorias no pudiesen competir en el mercado.

---

<sup>91</sup> Dictadura que contó con apoyo civil. En palabras de Canitrot, “sectores más duros del antiperonismo tradicional, sectores de pensamiento de raíz liberal pero adversarios, en los hechos, a toda experiencia democrática donde participara el peronismo. Si bien carecen de significación electoral, la fortaleza de estos sectores emana de las importantes posiciones que sus miembros detentan en la estructura institucional, en la prensa y en las actividades productivas y financieras” (1980:454).

La racionalidad del socialismo popular no quedó exenta de este proceso. Los cambios sociales vinculados a las nuevas bases de la operatoria económica fueron diagnosticados e incorporados –al menos parcialmente– a su pensamiento. Avanzado el creciente nivel de heterogeneidad de la sociedad, donde el acceso al consumo de bienes y servicios (y la distinción social que ello habilitaba) se había reposicionado con respecto a la participación en su producción (la otrora principal fuente de prestigio social), el partido apelaba con mayor frecuencia a nuevos términos con los que nominar esa nueva composición. La inicial discursividad acerca de la *liberación nacional* y el rol protagónico que le correspondía a las *clases trabajadoras* fue deslizándose hacia el reconocimiento de una plétora de sujetos e intereses sociales que el partido no podía ignorar en su estrategia electoral y que suponían incluso la conveniencia de una nueva reflexividad en cuanto a la estructura organizativa más conveniente para lidiar con ellos. En pocos años, *ciudadanos*, *consumidores*, *usuarios* dignos de vivir una vida de *calidad* fueron instalándose entre los enunciados del PSP, lo que aparejaba la tarea de procurar nuevas definiciones epistemológicas y morales para ellos.

Ponderando el perfil de su militancia (estudiantes y profesionales universitarios en su mayoría, muchos del campo del saber médico), podría agregarse que el PSP cultivó una suerte de racionalidad *técnica*, poniendo al servicio de sus análisis, cálculos y conceptualizaciones, el conocimiento que las ciencias sociales y naturales ofrecían, pero haciendo de esa técnica a la vez, uno de los principales criterios de argumentación y decisión política (más allá de preferencias valorativas). Era también la del PSP una racionalidad de la *mesura*, del *equilibrio*, de la *armonía*, del funcionamiento correcto, eficaz, austero y dosificado de las cosas. El incremento poblacional en las *villas* daba un ejemplo frente al cual era necesario promover la industrialización de los productos en su lugar de origen y dar la tierra a quien la trabaja, creando así nuevas fuentes de trabajo que terminen con el destierro forzoso de los pobladores a las villas de emergencia de las grandes ciudades” –LVP, 1983b:1–). Lo mismo con respecto a la ineficacia estatal en cuanto a la prestación de servicios públicos y en lo referido a un crecimiento económico que a la vez preserve y cuide el ambiente y la vida.

Una racionalidad de *asepsia*<sup>92</sup>, de *mens sana in corpore sano* para la juventud, no contaminada por el consumismo y la pornografía de la sociedad, pero una asepsia que remitía fundamentalmente a la conducta moral de los propios miembros del partido: *manos limpias y uñas cortas*<sup>93</sup> para con el manejo del patrimonio estatal, moral que tan buenos rendimientos electorales le redituasen a Cavallero hacia 1989. Una racionalidad en la que la política, antes que expresar un desacuerdo, un litigio con un *otro* por el sentido de las cosas, antes que poner de manifiesto el conflicto y la ineluctable “contradicción de dos mundos alojados en uno solo” (Rancière, 2010:42), parecía reducirse a *concertar* y a atender a ese *otro*, a prestarle servicios, cuidarlo, velar por él, bajo el supuesto utilitarista de que el hombre es también un maximizador de bienestar.

En las páginas precedentes de este capítulo se han expuesto, en primer término, los rasgos y las condiciones a gobernar que la ciudad de Rosario y su población presentaban –tras un proceso que se extendió por tres lustros aproximadamente– para fines de los años ochenta: reconfiguración del perfil productivo, desempleo, subocupación y deterioro del consumo, expansión poblacional (ayudada por flujos migratorios internos) superior a la media del país y de la provincia, con una proliferación de *villas miseria* y barrios de la periferia céntrica degradados en su infraestructura urbana.

En segundo término, también se analizó el derrotero de las racionalidades del partido que, surgido bajo la proscripción del peronismo y vuelto autoridad estatal de Rosario hacia diciembre de 1989, tendría que lidiar con el escenario anterior: el Partido Socialista Popular. Este fue desde sus comienzos una organización tendiente a una marcada normalización de sus adherentes, orgánica y centralizada que, en su estrategia de crecimiento y desarrollo, fue insertándose en distintos ámbitos estatales y no estatales desde los cuales procurar conducir los numerosos intereses diseminados en el cuerpo político. Una organización de extracción universitaria, una organización del saber, de *estudiar* a fondo las causas

---

<sup>92</sup> Estado libre de infección, la asepsia es el método utilizado en Medicina para procurar la ausencia de microbios o materia séptica en ropa de quirófano, instrumental quirúrgico y cuerpos involucrados que puedan devenir en infecciones. Este método fue introducido en la práctica médica argentina por Juan B. Justo luego de un viaje de perfeccionamiento profesional a Europa.

<sup>93</sup> “Es posible gobernar sin meter la mano en la lata; es el ‘manos limpias y uñas cortas’ que nos dejó Juan B. Justo” (PS, 2008).

y consecuencias de las cosas, de *organizar* ese conocimiento producido y *difundir*, ejercer el poder que él representa.

El examen de estas prácticas en tanto autoridad del DEM de Rosario entre 1989 y 2007, es la tarea emprendida a continuación.

## CAPÍTULO III: 1989–1995.

### La asistencia de los *necesitados*: entre transiciones y aprendizajes

En este capítulo se aborda el *clima de época* que acompañó, a comienzos de los años noventa, las prácticas de gobierno de las autoridades socialistas del DEM, las que en gran parte se definieron en un marco de ajuste de las expectativas sobre las funciones tradicionalmente esperadas del Estado nacional y las efectivamente cumplidas. Vinculado a esto, se examinan las tareas orientadas a la *puesta a punto* del Estado municipal para una mejor conducción de la población de la ciudad, cuyo segmento *villero* sería objeto de conocimiento, asistencia y de cierta *activación* para el resguardo de sus necesidades primordiales.

#### III.1 Globalización, reforma de Estado y revalorización de lo *local* hacia la última década del siglo XX

Hacia 1990, grandes desafíos aguardaban a aquellos dispuestos a la conducción política en el plano de las ciudades. La *amenaza* comunista había sido *derrotada* y los *socialismos reales* incumplían las promesas de los *grandes relatos* emancipatorios. Triunfaba a nivel mundial un modelo capitalista angloamericano de libre mercado al cual imitar para estructurar las relaciones sociales<sup>94 95</sup>. A la par, una profusa literatura (Borja y Castells, 1997; García Canclini, 1995; Ferrer, 1996, entre otros) comenzó a dar visibilidad a un nuevo objeto de reflexión y cálculo, *globalización*, para referir –a grandes rasgos y de modo no exhaustivo– los crecientes flujos de comercio mundial, la interdependencia y/o integración económica entre países que esos flujos estimulaban, la reconfiguración de las

---

<sup>94</sup> Tal modelo se liga generalmente con las administraciones de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979–1990) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1981–1989), las que se caracterizaron por recortar y reorientar los alcances de las intervenciones estatales sociales y económicas en procura de una mayor iniciativa privada. Mercados menos regulados, contención en el gasto público, control de la oferta de dinero para luchar contra la inflación, rebajas impositivas para alentar la inversión, son algunos ejemplos de las acciones de gobierno instrumentadas en el plano interno y promovidas en el plano internacional por organismos como el FMI y el BM.

<sup>95</sup> La obra de Francis Fukuyama *El fin de la Historia y el último hombre* (1992) fue un ícono de la avanzada del llamado *pensamiento único* neoliberal que anunciaba el fin de las ideologías y veía en la democracia liberal y en el mercado las únicas opciones viables de organización social (en términos de estabilidad política y crecimiento económico) tras la caída del Muro de Berlín y la posterior desintegración de la Unión Soviética.



escalas geográficas (incentivada por adelantos en las tecnologías de las comunicaciones y del transporte), el acelerado desplazamiento de individuos alrededor del planeta, las mixturas culturales o multiculturalismo que ello implica, la gradual masificación y homogeneización en las pautas de consumo. Lentamente, ese nuevo fenómeno comenzó a inscribirse en currículas universitarias y en el sentido común de los debates públicos actuando muchas veces como santo y seña con el que comprender éxitos y fracasos en las trayectorias de sociedades y economías ya menos nacionales y más transnacionalizadas de la mano del capital circulante; en algún punto, esta globalización aparecía como una suerte de imperativo, de norma, de lógica a la cual los países debían plegarse y ajustarse para navegar con éxito las aguas del cercano cambio de milenio y dejar atrás décadas de aislamiento y repliegue fronterizo. Con este espíritu de época, se abrieron nuevas vetas de discusión acerca de sus impactos sobre la producción de las identidades sociales (nuevas uniformidades vs. multiplicidad de singularidades a articular), los procesos de subjetivación fraguados en su seno (Bauman, 1999) y la hibridación y transformación de las culturas *urbi et orbi* (Ford, 2003).

Así las cosas, lo *local* se presentaba usualmente como reverso de la moneda: planificación local, desarrollo local, gestión local, competitividad del territorio local, gobiernos locales, sociedades locales, se difundían paulatinamente en el discurso de académicos, funcionarios estatales y de organismos multilaterales, empresarios y comunicadores para designar nuevas realidades a gobernar. *Glocal* fue por entonces uno de los neologismos de moda para explicar a las ciudades y a las regiones en tanto preeminentes territorios para la acumulación de capital en la economía mundial y como prefiguraciones de una nueva espacialidad del Estado nacional (Brenner, 2003).

El *mainstream* sobre el que se irán recortando estos procesos, al tiempo que diagnosticaba el agotamiento y la ineficiencia de las pautas tradicionales de operatoria del Estado –con especial énfasis en los Estados de América Latina– para impulsar unilateralmente un desarrollo económico *top-down* de tipo industrialista sustitutivo, alababa las virtudes y fortalezas de una *sociedad civil*, una *ciudadanía* y unos *actores locales* que –tomando la posta del *pueblo* y las *mayorías nacionales*–, parecerían mejor capacitados para tramitar sus conflictos de modo concertado y sin mayores orientaciones estatales, promover libre y

eficientemente oportunidades de lucro, reconocer sus intereses sin ataduras de clase o lealtades por otros colectivos y consecuentemente organizarse para satisfacerlos.

En efecto, hacia fines de los años ochenta, comienzos de los noventa, las reiteradas dificultades (endeudamiento, inflación, insuficiente inversión, por citar algunas) con las que lidiaban en mayor o menor medida los Estados sudamericanos, contribuyeron a que agencias de crédito como el BID, el BM o el FMI condicionaran la refinanciación de deudas y la habilitación de eventuales préstamos a la ampliación de los márgenes de libertad para el funcionamiento de los mercados y a recortar y desmontar históricos mecanismos de intervención estatal (Vilas, 2000) que los ajustarían al nuevo rol que pasarían a cumplir en un mundo crecientemente globalizado. Privatización de empresas estatales (correos, aerolíneas, ferrocarriles, telefonía) y esquemas de pensión, descentralización de servicios (educación, salud) a Estados provinciales y/o municipales sin la adecuada transferencia de recursos y reducción, por último, del número de agentes, hicieron a las llamadas *reformas de primera generación*, orientadas a redimensionar el aparato y las competencias estatales, procurando su equilibrio fiscal. La matriz *estadocéntrica* y lo *social* que ella había permitido gobernar durante al menos cuatro décadas en la región, pasaría a redefinirse en aquellos años a partir de la recuperación y reactivación de racionalidades y técnicas de gobierno de tipo *neoliberal*. Los vínculos entre el Estado nacional *cajero* (Oszlak, 2003) que se fue perfilando y los Estados provinciales se ajustaron a la capacidad del primero de adelantar –o tramitar ante los organismos de crédito antes nombrados– dinero con el que corregir los déficits que los segundos afrontaron dadas las funciones en ellos delegadas.

En este contexto, jerarquizadas como nuevos y protagónicos nodos de una dinámica socioeconómica post–fordista, las ciudades comenzaron de a poco a pensarse, a partir de cierta escala de población, preñadas de futuro y de oportunidades de intervención técnica para su mejor desempeño en el marco de una nueva división internacional del trabajo. Si la *urbanofobia* del siglo XIX las había denunciado –tanto desde posiciones reaccionarias como revolucionarias– como causantes de la *cuestión social* por sus malas condiciones de vida (hacinamiento, enfermedades, pauperización) y su violencia latente asociada a las relaciones de producción, la *urbanofilia* de fines del siglo XX hará de ellas y de su

reanimación el antídoto contra las amenazas de desintegración social (Donzelot, 2012). Los Estados locales deberían ir sumando a las tradicionales tareas de inspección y prestación de servicios públicos, nuevas funciones, desafíos y responsabilidades con las que legitimarse y responder a los cambios que se diagnosticaban en su territorio y población, vinculados éstos también al reposicionamiento asumido por el Estado nacional y el creciente campo de juego que brindaba a la iniciativa privada para guiar y/u orientar el vínculo social<sup>96</sup>. En palabras de los antes citados Borja y Castells, las ciudades comenzaban a deber responder “cinco tipos de retos: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y *governabilidad*” (1997:144, cursivas del autor).

Por supuesto que las autoridades del DEM de Rosario no quedaron exentas de estos debates, los que implicarían la reconfiguración de racionalidades y tecnologías con las que gobernar a la población de la ciudad.

### **III.2 El acondicionamiento del aparato burocrático municipal y las conceptualizaciones de los sujetos a gobernar**

Como se adelantó en el capítulo anterior, la coyuntura socioeconómica del país y la ciudad ante el cambio de década representaban datos a los que el gobierno de la población en general y de la población *villera* en particular debería ajustarse. Desde el punto de vista de los recursos financieros, el DEM rosarino afrontaba juicios de particulares legados de las anteriores intendencias de facto y de Usandizaga así como otros impulsados por empresas contratistas del municipio que, en un contexto inflacionario<sup>97</sup>, reclamaban la actualización de las ecuaciones

---

<sup>96</sup> Sobre los cambios operados en las expresiones locales de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno de tipo *welfaristas* o de *bienestar* hacia otras de tipo neoliberal (flexibilización de la legislación laboral, mercantilización de servicios de salud, jubilaciones, educación, telecomunicaciones, transportes, producción de energía, etc.) puede consultarse Azpiazu y Nochteff (*Op. Cit.*), Cortés y Marshall (1993), Draibe (1994), Gerchunoff y Torre (1996), Paviglianiti (1993) y Posadas (1994).

<sup>97</sup> Si bien generalmente suele recordarse la hiperinflación de mediados de 1989 durante la presidencia de Alfonsín, hacia diciembre de ese mismo año, ya con Menem como presidente, tuvo lugar otra espiral hiperinflacionaria que buscó ser controlada a través de una confiscación compulsiva de los depósitos a plazo fijo a cambio de títulos públicos cancelables en un plazo de diez años (*Plan Bonex*). Esta medida supuso una caída de la liquidez monetaria que impactó en el ya deprimido nivel de actividad económica.

económico–financieras dado los mayores costos de producción de los bienes y servicios provistos. El electo intendente Cavallero lo reconocía con las siguientes palabras: “nosotros no teníamos cómo enfrentar la crisis. La municipalidad estaba hundida [...] Llegó un momento a los tres meses, que me di cuenta que no podía gobernar. Y que no iba a poder gobernar”<sup>98</sup>. Hacia 1989, casi una tercera parte del gasto presupuestado del DEM se la llevaba el pago de salarios a empleados públicos (27%) y la mitad, el pago de bienes y servicios (Municipalidad de Rosario, 1990a. En adelante, MR), alcanzando el déficit económico el 48% de los ingresos. Las autoridades del DEM entendían que para conducir a la población de la ciudad debían hacer posible su propia conducta, esto es, tener capacidad operativa, la que se veía obstaculizada en su *performance* principalmente por restricciones financieras, de modo tal que era menester instrumentar técnicas que relajasen esas condiciones. En virtud de esto, “la acción [de las autoridades] se centró en la racionalización del gasto” (idem) y, para ordenar económica y financieramente el panorama de las cuentas municipales, se impulsó una comisión –conformada por abogados administrativistas y especialistas en quiebras y concursos– encargada de certificar las acreencias de los privados frente al Estado. Éstos disponían de noventa días para demostrar sus reclamos, lapso de tiempo que simultáneamente daba aire al erario estatal para destinar fondos a otras cuestiones que reclamaban su intervención. El saldo de esta iniciativa fue que muchas supuestas deudas del municipio no pudieron ser acreditadas. Por otro lado, a las empresas concesionarias de servicios públicos (barrido y recolección de basura, mantenimiento de parques y plazas y de alumbrado público y semáforos) se les hizo una quita del 50% de los montos mensuales a cobrar, presionándoselas a continuar con la prestación *patriótica* de los mismos y así evitar su eliminación de la lista de proveedores del Estado. Las posteriores licitaciones (algunas de las cuales no se realizaban desde la época de los últimos intendentes de facto, hecho que habilitaba el recurso administrativo a sucesivas prórrogas de contrato) se hicieron en condiciones tales que permitieron reducir sustancialmente el gasto demandado<sup>99</sup>. Las autoridades socialistas eran así consecuentes con su prédica en

---

<sup>98</sup> Entrevista a Héctor Cavallero.

<sup>99</sup> “Las empresas de mantenimiento eléctrico [alumbrado público] ganaron la licitación con el 47% de lo que les estaba pagando Usandizaga”. Entrevista a Héctor Cavallero.

torno a que “siempre la austeridad es encomiable” (LVP, 1987:7); ella era “una actitud de solidaridad y respeto frente a la crisis que afecta a la población”<sup>100</sup>.

Por el lado de los ingresos, las autoridades buscaron recomponerlos principalmente por dos vías: la adecuación de la Tasa General de Inmuebles (cuyos valores se encontraban excesivamente retrasados por la inflación) y una fiscalización estricta de grandes contribuyentes del Derecho de Registro e Inspección, apelando también —en ambos casos— a moratorias para la regularización de las deudas. Atada a la dinámica de la actividad económica, la recaudación recién tendería a aumentar a partir de 1991, de la mano de la estabilidad de precios y del crecimiento del PIB.

Como bien apunta Oszlak con aquello de que “para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre —como también mediante— una estructura burocrática *preexistente*” (2006:34, cursivas en el original), en lo atinente a la dotación de agentes municipales, las autoridades socialistas se encontraron con un campo relativamente hostil: “todo lo que había dejado Usandizaga [en términos de agentes municipales] era muy duro”<sup>101</sup>. En efecto, el radicalismo saliente dejaba una planta de 5864 empleados<sup>102</sup> <sup>103</sup> distribuidos en las ocho secretarías que formaban parte del gabinete del DEM: Gobierno y Cultura, Planeamiento, Obras Públicas, Servicios Públicos, Salud Pública<sup>104</sup>, Promoción Social, Hacienda y Economía y la Secretaría Privada. Para sortear los obstáculos que representaba al menos una parte de esta burocracia heredada, las autoridades socialistas

---

<sup>100</sup> Diario *La Capital*, 02/03/90.

<sup>101</sup> Entrevista a Daniel Canabal.

<sup>102</sup> Diario *La Capital*, 08/12/89.

<sup>103</sup> En la interpelación que le realizaran los miembros del concejo deliberante el 13/04/1990, Cavallero informó que la planta de empleados del DEM ascendía a 7060 agentes (Diario *La Capital*, 14/04/90). Vista la diferencia de 1196 agentes entre esta declaración y el número comunicado por las ex autoridades radicales (5864), o bien éstas lo subestimaron *ex profeso* o bien hubo una rápida incorporación de agentes municipales por parte de las nuevas autoridades del DEM. A título ilustrativo sobre la posterior evolución cuantitativa del personal municipal, éste alcanzaría para diciembre de 2011 los 11060 agentes (sumando *permanentes*, *transitorios* y *reemplazantes*), lo que representa un incremento del 56,6% aproximadamente con respecto a lo declarado por Cavallero. Comunicación personal de Nora Ventroni, directora de la Dirección General de Estadística de la Municipalidad de Rosario.

<sup>104</sup> En esta área se concentraron desde un primer momento las intervenciones territorializadas de las autoridades socialistas en lo que refiere al gobierno de la población *villera*. Vale destacarse la reorganización dada a los centros de salud (a la fecha totalizan cincuenta) y hospitales municipales por medio de la Dirección de Atención Primaria de la Salud y el énfasis puesto en el conocimiento minucioso de la población en el territorio: modos de vida, causas de enfermedad, demandas sanitarias. En esta dirección, también en 1990 fueron creados los departamentos de Epidemiología y Estadística, con lo que “el estudio de los perfiles epidemiológicos de las distintas zonas en que se divide la ciudad permitió definir cuáles eran y dónde estaban ubicados los grupos sociales más críticos” (MR, 1994a:13). Para ampliar al respecto, Campana (*Op. Cit.*) y Bloch et al. (1992).

decidieron computarizar progresivamente los procesos administrativos, lo cual “fue una pérdida de poder y de potestades muy grande para la burocracia”<sup>105</sup>.

En cuanto a las relaciones con otras fuerzas políticas, las autoridades municipales del socialismo popular tuvieron que cultivar espacios de diálogo y entendimiento principalmente con el PJ, el cual conducía los Ejecutivos nacional y provincial y tenía además la primera minoría en el cuerpo legislativo local<sup>106</sup>. A esta tarea se sumaba otra no menor: lograr que los distintos sectores al interior del partido (encolumnados tras las figuras de Cavallero y Estévez Boero) pudiesen coexistir sin que sus enfrentamientos obstaculizaran las prácticas de gobierno<sup>107</sup>.

¿Cómo definían las autoridades del DEM la naturaleza de los sujetos a gobernar, esto es, qué o quién sería gobernado? ¿Cómo se pensaban a sí mismas esas autoridades? Con respecto a la primera cuestión, los sujetos a gobernar eran definidos alternativamente como *vecinos* de organizaciones intermedias con quienes había que dialogar, negociar y acercarles la administración para que intervengan en la gestión municipal cotidiana, *interesados o usuarios* de servicios, *ciudadanos* de iniciativa y colaboración, *población* de necesidades cambiantes (Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario –en adelante CMCR–, 1989) y también *villeros*, *marginales*, *necesitados* y *carenciados* (MR, 1990b), grupo sobre el que se ampliará en páginas siguientes. A su turno, en respuesta al segundo planteo, las autoridades se concebían en términos de *administración*, *gestión* y *mandatarios* de la voluntad popular “en co–gobierno con el Concejo Municipal” (idem:22), ámbito en el que, como se dijo recién, el PSP tenía una representación minoritaria y cuyo acompañamiento –por parte de las restantes fuerzas partidarias– era indispensable para sus iniciativas de gobierno.

El *vecino*, “imagen moral del correcto morador de la ciudad” (Merklen, *Op. Cit.*:172), es aquella figura que *prima facie* porta las credenciales de una supuesta

---

<sup>105</sup> Daniel Canabal señala que los agentes municipales resistían la introducción de computadoras insertando *clips* en las lectoras de *diskettes* para inutilizarlas. Estas conductas iban a cambiar recién con el avance de internet y la posibilidad de usar el *chat* en horario de trabajo para comunicarse con compañeros. “Se habilitó el *chat*, se los dejó usar el chat libremente. Se habrán perdido algunas horas [de trabajo] pero gracias a eso te acercabas al equipo sin el temor habitual”. Entrevista a Daniel Canabal.

<sup>106</sup> Las treinta y ocho bancas del concejo deliberante estaban repartidas en dieciocho para el PJ, trece para la UCR, cuatro para la Unidad Socialista (PSP y PSD), dos para el PDP y uno para la Izquierda Unida.

<sup>107</sup> “Las divisiones nuestras dentro del partido, del PSP, venían desde el ‘85 [...] veían [quienes no se alineaban con el intendente sino con Estévez Boero] que los barrios avanzaban mucho a través de él [en alusión a Cavallero]”. Entrevista a Omar Delbon.

asepsia y/o neutralidad en cuanto a posicionamientos políticos partidarios y a objetivos que no sean los de promover la realización de obras y la disposición de servicios en el recorte del territorio urbano que habita. Él contribuye con el pago de una tasa –a partir de su/s propiedad/es– a solventar los gastos asociados a la prestación de servicios públicos que crea y organiza el Estado, los que “se establecen precisamente para satisfacer los requerimientos del *público* que los necesita. Se establecen para el *público*, para los administrados. El solo *funcionamiento* de un servicio público hace nacer el derecho del administrado a exigir la correspondiente prestación” (Marienhoff, 1974:163, cursivas en el original). El *usuario* se define por el servicio público que actualiza, que efectiviza, e implica frente al Estado una situación jurídica diferente a la del *administrado*. En el caso de servicios públicos *uti singuli*<sup>108</sup> de uso facultativo, dicha situación es de tipo contractual. El Estado queda obligado a brindar servicios a todos los usuarios por igual (directamente o por medio de concesionarios): “en *idénticas* situaciones, todos los habitantes deben recibir igual tratamiento en su relación con el servicio público y con su posible utilización” (idem:169, cursivas en el original).

Puede rastrearse en las racionalidades de las autoridades socialistas que el objeto a gobernar era básicamente un sujeto de derechos y receptor servicios que debía fiscalizar, reclamar y controlar su cumplimiento por parte de un Estado encomendado de garantizarlos. En tanto también *ciudadano*, su rol no se limitaba al reclamo: se complementaba con la crítica, la fiscalización, la colaboración y la iniciativa, “la cual es cada vez más indispensable entre el mayor crecimiento de las necesidades respecto a los recursos públicos” (CMCR, *Op. Cit.*:21<sup>109</sup>). Esta construcción del sujeto como vecino y ciudadano participativo, cooperativo, solidario, involucrado en el desarrollo y bienestar local y con el cual lograr consensos, era coherente y solidaria no sólo con la antes descripta situación financiera que atravesaban las cuentas municipales sino también con una

---

<sup>108</sup> La expresión designa a los individuos singularmente considerados que se benefician de prestaciones estatales como educación (uso obligatorio), transporte, comunicaciones (uso facultativo). *Uti universi*, por el contrario, refiere a las prestaciones que tienen por objeto a toda la población (seguridad, justicia, defensa, entre otros). Estas prestaciones, al igual que las prestaciones *uti singuli* de uso obligatorio establecen relaciones reglamentarias entre el Estado y los individuos.

<sup>109</sup> Esta cita recuerda el diagnóstico de *sobrecarga* facturado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), el que alumbrara la idea de una *governabilidad* a preservar para evitar riesgos de crisis políticas. Sobre este tema se volverá más adelante.

estructura estatal que debía revitalizarse dada su “vieja arquitectura jurídica, institucional y administrativa que [se traducía] en una *gestión* cada día más centralizada en la toma de decisiones y más burocratizada en la elaboración y ejecución de las mismas” (idem:21, cursivas del autor), condiciones ambas que amenazaban con restringir la *efectividad* del aparato estatal. Pero también las autoridades socialistas del DEM reconocían que tenían que gobernar una *población* que debía ser monitoreada para detectar rápidamente los cambios y las tendencias en sus necesidades y así eventualmente programar intervenciones a partir de conocimientos actualizados.

El anterior diagnóstico sobre la burocratización y merma de efectividad de la estructura estatal daba cuenta de que, dadas las cambiantes circunstancias económicas, políticas y sociales que se observaban, ya no sería suficiente *administrar* los asuntos municipales según reglas y procedimientos generales y estandarizados; esos asuntos pasarían a ser *gestionados*, poniendo mayor énfasis en la eficiencia y eficacia de la burocracia para la obtención de resultados medibles y cuantificables. Madurada en Estados Unidos “gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos del trabajo y la responsabilidad individual” (Echebarría y Mendoza, 1999:17), la *Nueva Gestión Pública* comenzaba a insinuarse como armazón teórico y técnico con el que modernizar las oficinas estatales. A la población administrada, prestarle con eficacia los servicios públicos encomendados por el Estado provincial y/o nacional.

En efecto, la adecuación del régimen municipal santafesino a las prescripciones de la constitución nacional en cuanto a autonomía era un conflicto de larga data entre autoridades locales y provinciales. En un municipio que no gozaba de autonomía sino de autarquía –al igual que hoy–, administrar y gestionar “el patrimonio de la sociedad” (CMCR, *Op. Cit.*:24) no sólo eran sus competencias sino que eran también verbos por entonces emparentados a una concepción del Estado local que lo volvía, lejos del municipio–cabildo proyectado por Alberdi, una mera estructura de poder delegado por parte de las provincias, “circunscriptos a fines y límites administrativos que les fijan las provincias, sujetos a la legislación provincial, sin atribuciones políticas, sin poder impositivo propio, sin ser por tanto ‘Poder’ en el sentido propio de la palabra [...] Naturalmente, para esta concepción, los municipios no cumplen por sí roles



‘políticos’, ciñéndose básicamente a la prestación de determinados servicios públicos” (Sagüés, *Op. Cit.*:1000–1001).

Ahora bien, pretender gobernar a la población brindándole un conjunto de bienes y servicios suponía tener que conocerla de manera minuciosa, llevando adelante para ello todo un trabajo de sucesivas problematizaciones, un “giro del gobierno del Estado sobre sí mismo” (Dean, *Op. Cit.*:193) que permita la adecuación del municipio en su burocracia y en sus dominios y técnicas de intervención. Parte de la solución ideada en este sentido era “iniciar la descentralización administrativa y la participación ciudadana [para] reequilibrar el territorio y combatir las desigualdades sociales de la ciudad” (CMCR, *Op. Cit.*:21) en lo que refería al acceso a bienes y servicios urbanos. La propuesta de descentralización contemplaba dividir el territorio de la ciudad en seis zonas en las que se preveía la conformación de veinticuatro juntas de vecinos (una por sección electoral, ver Anexo III) para la realización de reuniones periódicas con funcionarios municipales “para abordar las distintas problemáticas de los barrios e ir encarando las posibles soluciones” (MR, 1990b:11). A las juntas se les otorgarían poderes de fiscalización de las obras y servicios públicos prestados en su jurisdicción, “con el objetivo de descentralizar el poder de decisión, que hoy se encuentra excesivamente concentrado” (CMCR, *Op. Cit.*:22).

### **III.3 La problematización de las *villas* y la alimentación de los *necesitados***

Tras la reelección del PSP en 1991<sup>110</sup>, el recurso a una “Ciencia de la Administración integrada por un elemento humano idóneo que asegure la economía y eficiencia de la gestión municipal” (CMCR, 1991:21) seguía vigente en el discurso de las autoridades estatales, sólo que en ese momento el ejercicio de poder ampliaba su justificación apelando a la “Declaración de los Derechos

---

<sup>110</sup> El lema *Honestidad, Trabajo y Eficiencia* (que reunía al PSP con el PSD) obtuvo el 42,4% de los votos emitidos seguido de la UCR, cuyos tres sublemas reunieron el 30,6% de los votos. El PJ, con sus treinta y un sublemas, obtuvo respectivamente el 19,8% de los votos. Sirva recordar la vigencia en la provincia de Santa Fe, a partir de ese mismo año 1991, del doble voto simultáneo conocido como *Ley de Lemas* para la elección de autoridades políticas, el que permitía a cada partido político o lema presentar diferentes listas de candidaturas o sublemas, conjugando simultáneamente elecciones internas y generales.

Humanos de las Naciones Unidas cuando afirma que “los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos [...] y deben encontrar a los otros [hombres] en el espíritu de la fraternidad” (CMCR, 1991:18). Dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, participación y convivencia conceptualizaban discursivamente las bases morales sobre las que se asentarían las prácticas de gobierno de las autoridades socialistas del DEM. La secuencia argumentativa partía de que el Estado debía asegurar la práctica de la libertad por parte del hombre garantizando “los derechos ciudadanos, la salud, la educación, la cultura y la alimentación. Una sociedad cuyos integrantes estén sometidos al miedo, al hambre, la ignorancia o la enfermedad, no puede ser una sociedad de hombres libres” (CMCR, 1991:19); ellas eran “dependencias indignas” (MR, 1990b:2); de aquí la idea de solidaridad para con “aquellos que padecen necesidades” (idem). Desde el DEM se reconocía entonces la conveniencia de producir, organizar y administrar las condiciones para que esos ciudadanos sean libres. La provisión asistencial de bienes y servicios por parte del municipio contribuiría a ello.

Muchos de estos *necesitados* (aproximadamente 95 mil personas agrupadas en 19 mil familias según datos de la FBMR, *Op. Cit.*) vivían en alguno de los ochenta y nueve *asentamientos irregulares* que, de acuerdo a la misma fuente, se contabilizaban en la ciudad hacia 1992. Esta investigación<sup>111</sup> no los denominaba *villas* pero discriminaba esos asentamientos –ocupantes de terrenos fiscales y/o privados– en *precarios*, *en transición* y *consolidados*. Los primeros eran aquellos en los que predominaban viviendas construidas con chapas, cartón, trapos, nylon, localizados entre vías del ferrocarril y en terrenos inundables y carentes del trazado de calles, agua y alumbrado público (además de formarse en ellos basurales). Los segundos alternaban casas precarias y consolidadas, con algunas calles abiertas y alumbrado. En mejores condiciones, los últimos se ubicaban en zonas no inundables, no tenían basurales y la apertura de calles los incorporaba mejor a la trama urbana, predominando en ellos las viviendas de ladrillos.

---

<sup>111</sup> Publicada bajo el nombre *Asentamientos Irregulares de Rosario*, ella fue promovida por la Fundación del Banco Municipal de Rosario (institución dependiente del Estado local). Consistió en un relevamiento observacional de *villas* y asentamientos en sus aspectos morfológicos, ambientales, de disponibilidad de infraestructura, equipamiento comunitario y presencia de organizaciones sociales. Para la caracterización de la población en cuanto a sexo, edad, educación, empleo, vivienda y aspectos migratorios, elaboró una muestra de cuatrocientas cincuenta viviendas repartidas en todos los asentamientos relevados a cuyos habitantes encuestó y, en casos, entrevistó.

Si bien las autoridades del DEM usaron de modo intercambiable significantes como *villas* y *villeros*, se sirvieron de dicha investigación como principal fuente de indicadores estadísticos con los que dimensionar este recorte de la realidad social. La población así asentada en el territorio urbano se caracterizaba, hacia 1992, por una alta proporción de niños y adolescentes (casi la mitad del total poblacional), lo que representaba una alta tasa de dependencia con respecto a los adultos. Un 56% de las familias eran numerosas, es decir, estaban compuestas por cinco o más miembros, destacándose un 30% de ellas integradas por siete o más individuos. Desde el punto de vista de su nivel educativo, un 10% de la población mayor de 15 años era analfabeta y casi el 80% sólo tenía nivel primario (una mitad finalizado y la otra, incompleto). En cuanto a la situación laboral de los mayores de 15 años, el 36% de la población masculina realizaba *changas*, el 12% estaba desocupado y sólo un tercio de ellos tenía empleo fijo. Por el lado de las mujeres, el 65% no trabajaba y el 24% lo hacía como empleadas de servicio doméstico.

La aparición de las *villas de emergencia*<sup>112</sup> y sus *villeros* era atribuida al crecimiento industrial de Rosario a partir de los años cuarenta, el cual aparejó “la llegada de una gran cantidad de gente proveniente del interior”<sup>113</sup> [cuya gran parte] se ubicó en distintos puntos de la ciudad, ocupando en forma irregular tanto terrenos públicos como privados” (FBMR, *Op. Cit.*:11), tales como adyacencias de autopistas y ferrocarriles. Sin embargo, el deterioro de la economía manifestado hacia mediados de la década del setenta –desindustrialización general, ruptura de las economías regionales, caída de precios internacionales de los productos agrícolas– sumado a las recurrentes inundaciones en el Litoral y noreste del país, y la falta de atención y servicios en los lugares de origen, coadyuvaban a que decayera “el modo de vida de la población y [creciera] la cantidad de gente que empieza a ocupar villas de emergencia” (idem). Sea primero por la abundancia de empleo, sea luego como respuesta a la ausencia y/o insuficiencia de infraestructura y servicios básicos en áreas del Interior, la ciudad se presentaba como foco de atracción para una población que, asentada

---

<sup>112</sup> “La palabra emergencia responde al imperativo de ubicarse en algún lugar en forma inmediata, apenas llegados a la ciudad” (FBMR, *Op. Cit.*:197).

<sup>113</sup> De los cuatrocientos jefes de familia encuestados por el relevamiento de la FBMR, el 21% era oriundo de Rosario; el 63% había arribado a la ciudad desde su localidad de nacimiento y el 16% había residido en localidades que no eran las de nacimiento (FBMR, *Op. Cit.*:195).

irregularmente en *villas*, se veía expuesta a “la falta de alimentación adecuada y vivienda digna, a los graves problemas sanitarios y de salud, a los índices de desocupación y delincuencia” (FBMR, *Op. Cit.*:11), constituyendo “una importantísima franja de sectores marginales con necesidades básicas insatisfechas” (CMCR, 1991:37).

La idea de *necesidades básicas insatisfechas* es tributaria de definiciones que la referencian con el acceso a un *mínimo* de condiciones y servicios indispensables para sobrevivir materialmente. Si bien hacia mediados de los años setenta las *necesidades básicas* se vinculaban —en América Latina en particular— a los debates en torno a las inequidades y marginación generadas por las estrategias de crecimiento económico que se venían siguiendo en la región (basadas en ideas de *modernización y derrame*), proponiendo pautas alternativas de desarrollo que también considerasen, amén de la acumulación de capital, la participación política de la sociedad en la defensa de sus intereses, en las décadas siguientes tal problematización fue perdiendo sus contenidos y reivindicaciones políticas, pasando a significar sólo un conjunto de indicadores con los cuales dar cuenta del nivel de penurias habitacionales, educativas y de ingresos de un hogar. “Las condiciones mínimas de la supervivencia individual o familiar comenzaron a detallarse y evaluarse en términos de bienes de consumo: alimentación, vivienda, indumentaria. Las formas de privación que amenazan a la existencia social se expresaron en servicios básicos como el agua, la salud, la educación, a ser implementados con la participación (‘instrumental’) de los ‘usuarios’, para hacer más eficiente y eficaz el uso de los recursos (Cardarelli y Rosenfeld, 2005:44). Buena cuenta de esto ofrece el discurso del PSP, introduciendo un justificativo adicional a su ejercicio de poder: mejorar la *calidad de vida*, idea ya presente en su pensamiento desde años anteriores. “Los objetivos planteados están destinados a mejorar la *calidad de vida* de los habitantes en su conjunto, tendiendo a superar los problemas generados por las desigualdades económicas y en la búsqueda de la satisfacción plena de todas las *necesidades primordiales*” (CMCR, 1991:37, cursivas del autor). En aquel momento, la racionalidad del PSP no consideraba, como años atrás, discutir ni tomar como objeto de su accionar las causas de esas desigualdades económicas sino, más bien, *compensar sus efectos* sobre la existencia cotidiana de los sujetos; el problema había dejado de ser la alianza entre *oligarquía y capital concentrado internacional* que despojaba a las *mayorías*

*nacionales* de sus recursos sumiéndola en una situación de *dependencia* para pasar a ser, desde la proximidad del ámbito local, los fenómenos menos grandilocuentes y más visibles que hacen a la inmediatez del día a día de los individuos. La *liberación nacional*, la tarea de articular clases que ella requería, la nacionalización de empresas extranjeras, dio paso en el discurso socialista popular a una preocupación por pensar la vida en términos de satisfacción de necesidades que mejoren su calidad. En un cono de sombras quedaban las impugnaciones al modo de producción; ya como autoridad del DEM de Rosario, su atención se dirigiría a garantizar las prestaciones estatales que atenían a la rutina y cercanía de los individuos: la atención a la salud, el desplazarse por la ciudad, la higiene del espacio público, la *producción cultural*, el *disfrute del tiempo libre* (CMCR, 1991:45), el *disfrute de la ciudad* y el cuidado por el *medio ambiente* como complementos a los bienes materiales que hacen en conjunto a la calidad de vida. Comentando la aproximación de Amartya Sen a esta categoría, Krmpotic ha sostenido que “la calidad de vida de una persona se define por su capacidad para determinar sus propias condiciones de vida. Esta capacidad se expresa en las realizaciones (logros) que consigue alcanzar como en la libertad de poder elegirlos” (Krmpotic, 1999:77). Las autoridades socialistas del DEM pensaban sus intervenciones como una contribución, un soporte, un suplemento con el que incrementar las capacidades de elección de los individuos, quedando la reversión de fondo de este panorama en manos de “decisiones económicas de magnitudes nacionales” (FBMR, *Op. Cit.*:11).

Aunque el PSP estaba presente –por sus locales en las seccionales electorales y por el trabajo de militantes universitarios– en numerosos barrios de la ciudad (hecho que permitía tener conocimiento de necesidades, demandas y referentes territoriales, esto es, individuos que en virtud de diversos recursos y/o atributos personales logran cierto reconocimiento por parte de la población y ascendencia sobre ella), en palabras del ya citado Oscar Schroeder –entonces secretario de Promoción Social– “por la particularidad de las villas... no todas estaban siendo trabajadas previamente sino que empezamos a tomar la totalidad de las villas sí, a partir de ese momento<sup>114</sup> [con la elección del PSP como autoridad política local]”. Consecuentemente, el partido no disponía de un

---

<sup>114</sup> Entrevista a Oscar Schroeder.

conocimiento acabado y preciso del objeto *villero*, *necesitado*, el cual recién comenzará a constituirse cuando el PSP, electo autoridad del DEM, tuviese que problematizar cómo intervenir para atender la urgencia de su situación alimenticia.

Hacia los años ochenta, el Estado municipal contaba en su patrimonio con muy pocos comedores *comunitarios*<sup>115</sup>. Ello no respondía a un déficit o a una negligencia propia sino más bien al hecho de que “antes de 1989, los comedores, *ollas populares* u otras manifestaciones de ayuda alimentaria no eran más que fenómenos aislados y localizados” (Britos et al., 2003.:24).

El problema de la alimentación de la población comenzó a ser atendido de modo más orgánico bajo la presidencia de Alfonsín desde 1984 a través del *Programa Alimentario Nacional* (PAN), sancionado por Ley N° 23056. Además de prestaciones como control de crecimiento, educación alimentaria y saneamiento ambiental, su principal componente consistía en la entrega de una caja de alimentos secos (leche en polvo, fideos, arroz, harina, legumbres, aceite y enlatados) para ayudar a la alimentación de las familias *beneficiarias* (se estima en 1 millón 200 mil las cajas distribuidas mensualmente y en 5 millones el número de familias que las recibían<sup>116</sup>). Administrado centralizadamente, “en cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN, responsables de censar a los potenciales beneficiarios de la entrega de las cajas” (Britos et al., *Op. Cit.*:23). El plan de ayuda alimentaria que en 1989 reemplazó al PAN fue el *Bono Nacional de Emergencia Solidario*<sup>117</sup>, el cual consistía en la entrega de una chequera de seis bonos que podían ser canjeados por alimentos y prendas de vestir; sin embargo, las irregularidades en su distribución hicieron que esta iniciativa fuera dada de baja al poco tiempo de su implementación. La principal diferencia entre la *caja* PAN y el *Bono Solidario* radicaba en que mientras la primera fue concebida para garantizar a la población receptora un grupo predeterminado de alimentos con el que cubrir parte de los requerimientos de su dieta, el segundo procuraba brindarle la posibilidad de *elegir*

---

<sup>115</sup> El municipio contaba con tres comedores hacia 1989: uno en barrio *Emaús*, otro en *Molino Blanco* y un último en barrio *Esperanza*. Diario *La Capital*, 08/12/89 y entrevista a Omar Delbon.

<sup>116</sup> El PAN fue financiado con recursos del presupuesto nacional que representaban el 0,25% del PIB. Contaba con aproximadamente 2 mil quinientos empleados y estuvo sospechado de prestarse a prácticas de *clientelismo* (Diario *La Nación*, 15/06/03).

<sup>117</sup> “Unas ocho mil personas hicieron fila en el ex predio de la Sociedad Rural de Rosario y en una jornada de intensa lluvia para acceder a tales chequeras, las que totalizaban treinta mil para la ciudad”. Diario *La Capital*, 27/02/90.

—dentro de un listado— las mercaderías consideradas necesarias, en un gesto de correr a esa población del lugar de pasividad en que la colocaba la primera.

Volviendo al tema de los comedores, para suplir su insuficiencia, las autoridades socialistas del DEM en un primer momento llevaron adelante la asistencia<sup>118</sup> alimentaria —las conocidas *copas de leche* y la elaboración de comida tipo *olla popular* financiadas ambas con aportes del Estado nacional— en locales de organizaciones vecinales o bien “en la casa de alguno de los vecinos [...] En algunos casos se construyeron estructuras donde funcionaron los comedores... en alguna casa en la que el vecino dejaba un espacio y en otros casos, donde tratamos de acordar con el dueño del terreno [donde se levantaría el comedor]”<sup>119</sup>. En palabras del entonces intendente Cavallero, las primeras estructuras “no eran comedores, eran comederos, yo lo reconozco. Se armaban en veinticuatro horas y se comía. Después hicimos comedores”<sup>120</sup>.

En pocos meses, el *Programa de Asistencia Alimentaria* del DEM llegó a contar con ciento quince sedes<sup>121</sup> en toda la ciudad; allí se preparaban las copas de “arroz con leche de lunes a jueves y una copa de mate cocido con leche y pan o torta de viernes a domingo a varios miles de niños carenciados. En el primer mes se distribuyeron más de 800 mil raciones” (MR, 1990b:2). El *frente* barrial del PSP jugó un papel central en esta intervención junto con el recientemente creado Departamento de Villas de Emergencia y los Departamentos de Minoridad y Familia y Trabajo Social, todos pertenecientes a la Secretaría de Promoción Social. Dada su inscripción en el territorio, en el *medio* (idem), hecho que permitía un conocimiento pormenorizado sobre *quién es quién* en un barrio (qué trabajos realizan unos y otros, cuáles son sus afinidades partidarias, si se vinculan o no con el delito, si es posible encontrar en ellos apoyos y/o resistencias, en qué horarios intervenir para no exponerse a la delincuencia), el *frente* barrial hacía las veces de dispositivo solidario con la selección de los emplazamientos más convenientes para brindar la copa de leche así como para disponer la mano de

---

<sup>118</sup> Conviene recordar que, por lo general, las intervenciones asistenciales del Estado no otorgan “a sus beneficiarios un ‘derecho’ que eventualmente se pueda reclamar; sólo es posible recibir lo que el Estado u otras organizaciones públicas o privadas estén dispuestas a otorgar” (Golbert, 1992:47) como un acto solidario con una población carenciada. En igual sentido se expresan Grassi, Hintze y Neufeld (1994).

<sup>119</sup> Entrevista a Oscar Schroeder.

<sup>120</sup> Entrevista a Héctor Cavallero. Hacia 1990, los comedores que se sumaron a los ya existentes fueron los de *Nuevo Alberdi* y el de la vecinal conocida como *Uriburu* y *La Guardia*.

<sup>121</sup> Entrevista a Omar Delbon.

obra con la que prepararla (alrededor de unas quinientas personas<sup>122</sup>). El Departamento de Villas de Emergencia a su vez, conformado para “otorgar un lugar a los *villeros* en al ámbito municipal [lo que] significa reconocerles identidad y comenzar un diálogo para atender y mejorar en forma conjunta las condiciones de vida de este sector tan particular” (MR, 1990b:12, cursivas del autor), no sólo proveía los insumos de la asistencia alimentaria –comprados como se dijo, con dinero enviado desde Casa Rosada<sup>123</sup>– sino que coordinaba políticamente el funcionamiento y operatividad de las sedes en las que aquella se plasmaba.

Articulados con el anterior, los Departamentos de Minoridad y Familia y Trabajo Social por su parte, interviniendo desde los comedores y los jardines maternos en la alimentación de madres embarazadas, niños y “familias en riesgo” (CMCR, 1991:37), podían también monitorear periódicamente la evolución de la salud de esa población objeto, operando en red con los dispensarios municipales y provinciales del área y brindando dietas especiales en caso de desnutrición y/o hipoalimentación gracias a la incorporación de nutricionistas, trabajadores sociales y psicólogos.

Con esta burocracia disponible desde la Secretaría de Promoción Social (en la que había que contar, entre otros, los Departamentos de Mujer y Juventud y direcciones como Vecinales, Acción Cooperativa y Mutual), las autoridades del DEM buscaban conocer y atender la multiplicidad de objetos que convocaban su atención, entablando una constante vinculación con “vecinalistas, cooperadores, mutualistas, cooperativistas, integrantes de instituciones de la Mujer, el Menor y la Familia, [miembros] de agrupaciones deportivas y recreativas, de la tradición y el folklore, infantiles, del aborigen, estudiantiles, gremiales, representantes de las iglesias, de la universidad, de centros comunitarios, jardines maternos– infantiles, comedores y copas de leche, [quienes] *posibilitan un mejor*

---

<sup>122</sup> Este número abarcaba a las madres de los niños que asistían a la *copa de leche*, los *villeros* en cuya vivienda se montaban las instalaciones necesarias para la asistencia, militantes del partido, entre otros.

<sup>123</sup> “En esto tuvo mucho que ver mi buena relación con Menem [...] Los que me critican de menemista y todas esas mierdas son los que estaban escondidos debajo de la cama... Menem estuvo seis años en cana, fue uno de los pocos tipos que estuvo en *Las Lomitas* enterrado... y yo lo conocía de la época de la lucha [alude a la resistencia contra la dictadura militar de 1976-1983]. Después terminó en lo que terminó y yo lo repudié con el indulto [...] A mi, mi relación muy estrecha con Menem me servía, si no, nosotros no teníamos cómo enfrentar la crisis, la municipalidad estaba fundida”. Entrevista a Héctor Cavallero.



*conocimiento de la realidad y nuevos elementos para realizar cambios en la sociedad y superar la simple tarea asistencialista”* (MR, 1990b:1, cursivas del autor).

Cómo se esbozó arriba, en los primeros años de la década del noventa, la alimentación de ciudadanos *villeros* y *necesitados* fue problematizada por las autoridades del DEM como un asunto en el que debía intervenir para asegurar el cumplimiento de derechos que los liberarían de la dependencia del hambre, la cual cercenaba su libertad y el desarrollo físico apropiado de los niños. Asegurar el derecho a la alimentación implicaba la provisión directa, si bien transitoria, de comida, paradójicamente reemplazando la dependencia del hambre por la dependencia de la asistencia estatal.

#### **III.4 Las villas y sus viviendas: de la relocalización a la rehabilitación *in situ***

Si bien el crecimiento poblacional en los aglomerados urbanos de más de 1 millón de habitantes ha venido desacelerándose en los últimos censos (Lindenboim y Kennedy, 2003), el 90% de la población argentina es urbana, vive en localidades que superan los 2 mil habitantes. Las ciudades se presentan como escenarios en los que es posible desarrollar más variantes tácticas para la sobrevivencia familiar (Coraggio, 1991). Las causas de este movimiento, como se comentó, radican en que, a partir de cierta escala, ellas suelen ofrecer servicios y empleos generalmente más lucrativos que otras de menor tamaño y poco dinámicas desde un punto de vista productivo. Esto, sumado a otros factores (por ejemplo, la necesidad de resguardo de valor) ha llevado a que progresivamente la tierra urbana disponible para construir viviendas, aún en zonas periféricas, fuese volviéndose un bien escaso y caro por ende. En este orden, conviene recordar que la vivienda también es una mercancía cuyo valor excede la edificación e incluye la renta de la tierra sobre la que se asienta. Bajo estas condiciones, el hecho de construir una vivienda en la *villa* (o ampliarla para alojar nuevos miembros, si el lote lo permite) es y ha sido históricamente una de las pocas alternativas –si no la única– para quien busca alojarse en las grandes ciudades con escasa o nula dotación de capital.

La relevancia del tema de la vivienda se debe a que ella representa una necesidad que hace de soporte a la reproducción material y física de los individuos que la habitan. En cualquier sociedad, cumple funciones como las de proteger del clima, facilitar la higiene, el descanso, la recreación y la alimentación de quienes aloja. La vivienda es en esencia una configuración de servicios (Raggio, 1995) que al mismo tiempo “convoca reflexiones sobre políticas gubernamentales, mercado inmobiliario y desarrollo de las ciudades (Ballent, *Op. Cit.*:413).

Las prestaciones y funciones que brinde serán de distinto tipo según las características que ella presente en cuanto a los materiales con que esté construida (mampostería, chapa u otros), la relación entre el número de ambientes y de moradores, la disponibilidad de servicios (agua corriente, energía eléctrica, gas natural, conexión a red cloacal), el tipo de instalaciones sanitarias, por nombrar sólo algunos aspectos. Esas prestaciones podrán estimular diferentes comportamientos en sus habitantes, diferentes modos de habitarla.

El relevamiento muestral que hacia 1992 realizara la FBMR procuró producir información acerca de los materiales de construcción predominantes y del número de cuartos de las viviendas (a los fines de estimar las condiciones de hacinamiento<sup>124</sup>). De las cuatrocientas cincuenta viviendas relevadas, en un 64% predominaba la mampostería, en un 21,5% materiales como chapa y zinc y en un 12,7%, madera (FBMR, *Op. Cit.*:192), mientras que un 20% de los hogares encuestados se hallaban hacinados. Además, sólo un 33% de las viviendas tenía red de agua interna en cocina y baño mientras que el porcentaje restante accedía al agua por medio de canillas instaladas en calles o patios de vecinos. Contaban con energía eléctrica obtenida de tendidos clandestinos, mientras que la eliminación de excretas era realizada principalmente por medio de letrinas dada la ausencia de desagües cloacales. Estos datos configuraban un panorama de particular preocupación para las autoridades del DEM dado que acarreaban externalidades del orden de la higiene, la salubridad y la *buena* moral; tales condiciones habitacionales facilitaban tanto la propagación de enfermedades entre los habitantes de la vivienda (por su mayor cercanía y el menor volumen de aire que

---

<sup>124</sup> El Instituto Nacional de Estadística y Censos –INDEC– considera hacinados aquellos hogares que cuentan con más de tres personas por cuarto (INDEC, 1985).

cada uno dispone en su interior) como la promiscuidad sexual entre familiares y la predisposición hacia hábitos no deseados<sup>125</sup>.

Para atender esta cuestión, el municipio de Rosario contaba (y cuenta) con el Servicio Público de la Vivienda (SPV)<sup>126</sup>. Aún estando financiado con un porcentaje de la tarifa cobrada al consumo de gas domiciliario, el cobro de cuotas de planes ejecutados de vivienda, recursos municipales y aportes de organismos multilaterales internacionales o fundaciones privadas, “el SPV dispone de escasos fondos propios y en general depende de recursos externos, siempre en volúmenes inferiores a las necesidades que plantea la magnitud del déficit de viviendas en la ciudad” (Equipo para el Estudio de la Vivienda, 2001:18. En adelante, EPEV). Esta misma publicación sostiene que en lo referido a *villas*, el SPV ha intervenido “analizando el grado de necesidad, las perspectivas de inserción urbana y desarrollo del lugar, su identidad como comunidad o barrio y el nivel de la organización comunitaria y vecinal, [buscando apoyar] a la comunidad para desarrollar alternativas productivas o de empleo que mejoren los ingresos de los habitantes” (idem:19).

Las autoridades socialistas reconocían que “históricamente el accionar municipal se [había] centrado en el realojamiento de asentamientos precarios a través de planes de viviendas económicas y en la desocupación de sectores urbanos necesarios para la realización de obras públicas” (CMCR, 1991:41). *La Vanguardia Popular* ya sostenía esta posición hacia 1988, al asegurar que “los municipios no han jugado, en general, un papel importante en la solución del problema habitacional porque no cuentan con fondos propios para aplicar a ese fin. Es así que se han limitado a actuar como intermediarios en la concreción de alguna operatoria FONAVI<sup>127</sup>” (*LVP*, 1988b:2). Las respuestas al problema de la vivienda pasaban, en 1991, por: a) la búsqueda de recursos genuinos con los que financiar las intervenciones municipales (ante los Estados provincial y nacional, organizaciones no gubernamentales extranjeras y organismos de cooperación internacional); b) el impulso a la autogestión y a la participación popular,

---

<sup>125</sup> “No solamente necesita el volumen, la luz y el aire requeridos por la fisiología del hombre sino también la forma, la luz y el aire necesarios para la vida espiritual del hombre y de su familia”, sentenciaba *LVP* (1978:7) en alusión a la vivienda que el Estado nacional debía garantizarle al *trabajador* de entonces ahora devenido *villero*.

<sup>126</sup> Hoy llamado Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat.

<sup>127</sup> Fondo Nacional de la Vivienda, creado en 1972 como instrumento para financiar la construcción de viviendas para población de recursos insuficientes.

“herramientas irremplazables para encarar una respuesta a la grave crisis de la vivienda” (CMCR, 1991:41), impulso que contemplaba loteos de terrenos municipales y aporte de materiales, herramientas y asesoramiento técnico, apoyo a la autoconstrucción y a la ayuda mutua; c) la creación de un banco de tierras, comprándolas, canjeándolas con particulares o bien gestionándolas ante el Estado nacional; d) el desarrollo, con la UNR, de tecnologías y soluciones constructivas apropiadas a los planes de vivienda de interés social (idem:42). Con respecto al punto a), luego de 1991, el Ejecutivo nacional y su *Plan Arraigo* transferirá la propiedad de terrenos fiscales a sus ocupantes de facto.

Las *villas* desperdigadas en el territorio se presentaban a las autoridades socialistas en primer lugar como un problema para el desarrollo de obras públicas; ellas cortaban calles, impedían la proyección de espacios verdes y obstaculizaban la “planificación armoniosa y coherente de la ciudad” (idem:21) en la integración de sus sectores, en la circulación del transporte y en su accesibilidad. La masa amorfa de ranchos y chapas no hacía juego con la ciudad, no encajaban en su futuro planificado, o peor, lo impedía. Había en consecuencia que relocalizar las familias que los habitaban, realizar “un ordenamiento progresivo [...] de las ocupaciones irregulares” (idem:32) para “liberar espacios públicos” (idem:42) y afectarlos a otros usos.

Las viviendas estandarizadas y seriadas construidas en oportunidad de relocalizar población *villera* siguieron la modalidad conocida como *llave en mano*; un *núcleo básico inicial* (estructura prefabricada de instalaciones sanitarias) y un ambiente de 40 m<sup>2</sup>, con mampostería de ladrillos y techo de hormigón armado, cabiendo la posibilidad de ampliar la construcción en el resto de parcela disponible (EPEV, 2001).

Desde el DEM se reafirmaba la problematización de las *villas* como fenómeno causado por “las migraciones que provienen de las provincias del nordeste [...] gente que es corrida por el hambre y la miseria de sus lugares de origen que [decide] desarraigarse para terminar ocupando terrenos fiscales y ferroviarios en nuestra ciudad. Rosario se ve obligada a solucionar solidariamente los problemas que la Nación fundamentalmente –y también la provincia– no solucionan. [...] Por esto la Nación tiene que cubrir y brindar atención para paliar

un déficit producido por una falta de desarrollo interior”<sup>128</sup>. Además del deslinde de responsabilidades y de establecer las relaciones de causalidad que explicasen el fenómeno, lo que la cita deja entrever es el lugar que las autoridades municipales todavía le asignaban al Estado nacional como responsable y dinamizador del desarrollo social y económico del país; frente al deficitario desempeño evidenciado al respecto, el municipio se posicionaba exigiendo viviendas con las que morigerar el impacto social derivado, hecho paradójico que hacía evidente la supremacía todavía reconocida al Estado nacional con respecto al municipio, el cual se acomodaba al rol de poder delegado, mero administrador de la ciudad.

Ahora bien, la construcción seriada y uniforme de viviendas seguida hasta entonces por el Estado tributaba a la convicción de que ella podía atemperar las desigualdades económicas ligadas a la organización capitalista de la producción e “inducir comportamientos propios para arrancarle al individuo las pretensiones o inhibiciones que su nacimiento podría procurarle” (Donzelot, *Op. Cit.*:33). Para estimular nuevos hábitos y comportamientos en la población, nada mejor que predisponerlos con nuevas viviendas. Además de esto –y más tácita que explícitamente– las relocalizaciones buscaban erradicar la expansión tumoral de la *villa* sustituyéndola por *conjuntos habitacionales* ordenados en la trama cuadriculada de la ciudad, posibilitando dar nuevos y controlados usos a los espacios liberados.

En cuanto a la autoconstrucción independiente y por medio de cooperativas, el socialismo popular –ya desde antes de asumir el DEM–, las consideraba “nuevas formas organizativas que [posibilitan] capitalizar la *participación* de la población en la solución de *sus* problemas habitacionales” (*LVP*, 1988b:2, cursivas del autor); ellas debían ser sistematizadas “para poder ir incrementando la participación de la comuna en la concreción de soluciones a la crisis de la vivienda” (idem). El apoyo vía compras en gran escala de materiales, asesoramiento técnico y cesión de herramientas era una de las pocas y más económicas alternativas que el municipio podía encontrar frente al problema que la vivienda representaba tanto para la población *villera* como para el espacio urbano.

---

<sup>128</sup> Diario *La Capital*, 16/02/90.

Hacia mediados de la década, año 1994 precisamente, el tema de la vivienda en la *villa* sería abordado de una nueva manera, con un pensamiento diferente por parte de las autoridades políticas<sup>129</sup>. Quedaba claro en aquel momento que “no basta sólo agregar a la villa en forma aislada ‘aquello que le falta’ para que la ciudad absorba sus situaciones de periferia sino que solamente a partir del desarrollo de programas de *rehabilitación* integrados a estrategias urbanísticas más amplias es posible producir una inserción efectiva de la villa en la ciudad y de los villeros en los mecanismos de la producción y de la vida en sociedad. Estos conceptos se sustentan con la idea de recuperación de la ciudad ‘con’ sus villas” (MR, 1994c:s/n, cursivas del autor). Inscrito en el *Plan de Ordenamiento Físico y Mejoramiento Habitacional de Asentamientos Irregulares*, para el *Programa Convivencia*<sup>130</sup> (ver Anexo I) lanzado en ese momento, las *villas* aparecían como un fenómeno persistente que lejos de reducirse en cantidad y en número de pobladores, se incrementaba año a año evidenciando la insuficiencia de las soluciones ensayadas para revertir sus condiciones, soluciones tildadas de *sectoriales y fragmentarias*. “Se ha hecho aparecer al asentamiento de villa como un fenómeno casi patológico que se desarrolla y degrada en el tejido de nuestras ciudades y no como una de las formas concretas que la ciudad asume, como expresión extrema de la marginación y la pobreza” (MR, 1994c:s/n). Al reconocerse entonces a la *villa* como una manifestación casi natural de la ciudad, la tarea a emprender era en menor medida su erradicación y la relocalización poblacional para pasar a ser la de su *rehabilitación*, su recuperación cualitativa, el mejoramiento progresivo e integral de su hábitat, priorizándose sí la contención de su expansión, la delimitación precisa de sus bordes y la traza de sus calles internas que las acerquen a su proximidad barrial. La *villa* debía ser *compensada y estructurada*, mejorando su accesibilidad y su provisión de servicios públicos (desagües pluviales y cloacales, agua corriente, gas, energía eléctrica). Esta nueva

---

<sup>129</sup> En mayo de ese año se firmó un acta-acuerdo entre el Ejecutivo nacional y la municipalidad de Rosario que plasmó “la voluntad política para resolver la situación de marginación de cinco asentamientos irregulares o ‘villas de emergencia’ de alta criticidad donde residen 16.241 habitantes, beneficiando a 4.021 hogares que representan más del 15% de la población villera de la ciudad de Rosario” (MR, 1994c:s/n). La inversión comprometida era de aproximadamente 28 millones de pesos de los cuales un 51,3% aportaba el Estado nacional (por medio de la secretaria de Desarrollo Social y los ministerios del Interior y de Trabajo y Seguridad Social) y un 48,7% el municipio.

<sup>130</sup> *Bella Vista, Gorriti Norte, Gorriti Sur, Villa Banana y Fundación Deliot* fueron las cinco villas intervenidas. Ver Anexo V.

conceptualización de las *villas* “cualitativamente se [constituía] en la oportunidad de incorporación definitiva de un importante sector de [la] sociedad a condiciones reales de vida urbana [...] También [implicaba] *la recuperación de extensas áreas de la ciudad para la ciudad*, incorporándolas definitivamente a la estructura urbana por medio de su atravesamiento vial, su completamiento, la dotación de un sistema de espacios recreativos públicos, el ordenamiento de sus trazados y de la estructura parcelaria y la obra pública” (MR, 1994c:s/n, cursivas del autor). Las 3 mil *soluciones habitacionales*<sup>131</sup> a implementar iban desde la regularización dominial hasta la construcción de nuevas viviendas *in situ*. La *villa* comenzaba a pensarse como recipiente a recuperar llevando polideportivos, veredas, plazas, equipamiento de uso comunitario, “preservando lo que la población ya tiene incorporado como valores: la elección del lugar, el modo de vida, las formas de habitar, lo construido” (idem:s/n). Todo un reconocimiento de la conveniencia de no oponerse a los intereses de los individuos sino potenciarlos, estimularlos, promoverlos; una suerte de regla, de principio regulador de las prácticas apropiadas para gobernarlos que además permitía economizar el poder desplegado por las autoridades del DEM.

Si las relocalizaciones de población y la construcción de conjuntos habitacionales implicaban una operación que disciplinaba el espacio urbano para “descomponer las implantaciones colectivas, analizar las pluralidades confusas, masivas o huidizas [...] Anular los efectos de las distribuciones indecisas, la desaparición incontrolada de los individuos, su circulación difusa [...] Instaurar comunicaciones útiles, interrumpir las que no lo son” (Foucault, 2009:166), este otro modo posterior de concebir y operar sobre el asentamiento *villero* sería más propio de lo que el mismo Foucault llamó *técnicas de seguridad*, orientadas a trabajar sobre la *villa* como un dato donde procurar maximizar sus elementos positivos (conocimiento entre vecinos, fácil acceso a changas, cercanía de centros de salud) minimizando los aspectos riesgosos y acondicionando el medio con infraestructura de servicios, plazas, centros de salud, asfaltado, mejoras en

---

<sup>131</sup> Por *soluciones habitacionales* se alude no sólo a la provisión de nuevas viviendas por parte del Estado sino a un menú de intervenciones que comprende desde la regularización dominial del terreno vía escrituración hasta la provisión de canastas de materiales (sanitarios, ladrillos, tirantes, chapas, membrana asfáltica, entre otros) para mejoras o ampliaciones en las viviendas ya construidas y la conexión a servicios.

viviendas, limpieza de basurales, para paulatinamente asimilar la *villa* a su entorno y hacer de soporte a nuevos patrones de comportamiento.

La relocalización de la población *villera* iba progresivamente considerándose contraproducente ya que si bien contribuía al ordenamiento territorial del área desocupada y la vivienda nueva mejoraba las condiciones de habitabilidad y comodidad de la población, el traslado de ésta acarrearía la pérdida de los vínculos sedimentados a lo largo del tiempo con los vecinos, desestructuraba el acceso a las *changas* que brindaban ingresos diarios, generaba roces con los habitantes del territorio que recibía los nuevos y sospechados moradores *villeros*, suponía la adaptación a un nuevo entorno urbano, etc. Por otro lado, el territorio de destino para esta población debía ser provisto de la infraestructura de servicios necesaria, cuya extensión significaba altos costos económicos dada su ubicación periférica dentro del ejido urbano. Incluso se corría el riesgo de no resolver la problemática de la vivienda y la rehabilitación de la *villa* de manera definitiva dada la observancia de casos de venta de viviendas y el retorno de la población relocalizada a su anterior localización.

Visualizar a la *villa* inserta en la ciudad como una parte constitutiva más y no como un cuerpo extraño a extirpar de una planificación urbana en algún momento salida de cauce, necesitaba encontrar y señalar elementos de justificación. Surgieron desde las autoridades socialistas del DEM las valorizaciones positivas sobre el sentido de pertenencia territorial desarrollado en su población, el arraigo con el entorno, los cambios en las actitudes sociales recíprocas. Además, en esta estrategia de tratar de fundir paulatinamente la *villa* en su entorno urbano próximo, *villa* y *villero* cedían lugar al *barrio* y al *habitante* (MR, 1994c:s/n); el uso de los primeros términos no tendría ya sentido dada su proyectada desaparición a partir de las obras a ejecutar. Tomaba cuerpo un nuevo cálculo con el cual procurar el gobierno de esta población, según el cual resultaba más conveniente para las autoridades conocer y respetar su deseo en cuanto a dónde asentarse, cómo disponer el suelo donde vivir, cómo construir su vivienda y con quién relacionarse. Ajustar y diversificar la oferta de soluciones habitacionales a la demanda y no viceversa era el análisis que comenzaba a guiar las intervenciones estatales; si esta población elegía permanecer en la *villa*, era prudente aceptar esa decisión; ello ayudaba a no desanudar las redes de ayuda mutua (basadas en el parentesco, en la amistad, en la vecindad, en la misma



procedencia) que permitían paliar la siempre insuficiente asistencia estatal y contener el descontento y/o malestar que causaba; según Aguirre, “cuanto más densa, numerosa y heterogénea es la red de relaciones del hogar, mayores son las posibilidades de que [la solidaridad entre vecinos] contribuya exitosamente al sostén de las familias [...] aún sin recursos, la función de sostén psicológico de las redes se manifiesta en el mensaje de afecto, valorización y esperanza que transmiten los amigos y familiares, un mensaje que a la larga se convierte en elemento clave de la supervivencia” (Aguirre, 2010:78).

En este marco, la construcción de viviendas pasó a contemplarse no como el componente principal de las operaciones estatales sino como casi exclusiva reposición de las que se hubiesen demolido por encontrarse sobre el trazado de la calle a abrir, a trazar. Lo principal de la intervención de las autoridades políticas se orientaba a refaccionar, mejorar y ampliar viviendas recuperables o afectadas por corrimientos, otorgando créditos (y la propiedad de la parcela en la que se asentaba la construcción) a sus moradores para la compra de materiales con los que llevar adelante la autoconstrucción, asistida técnicamente por agentes del SPV.

La racionalidad de estas nuevas prácticas parecería entroncarse con algunas elaboraciones teóricas surgidas hacia fines de los años sesenta, comienzos de los setenta, que criticaban los tradicionales y costosos procesos centralizados de provisión habitacional seguidos en la región para atender la demanda creciente de viviendas por parte de la población que migraba del campo a la ciudad argumentando que la mejor respuesta al problema de la *villas* pasaba por respetar la *autonomía* de los individuos para configurar su propio hábitat. En esta dirección, el arquitecto inglés John Turner<sup>132</sup> consideraba por ejemplo que “cuando los usuarios controlan las decisiones más importantes y son libres para aportar sus propias contribuciones al diseño, construcción y administración de su vivienda, ambos, el proceso y el ambiente producidos, estimulan el bienestar individual y social. Cuando la gente no tiene control ni responsabilidades sobre las decisiones clave en su proceso habitacional, el entorno de la vivienda puede en

---

<sup>132</sup> Profesor del Centro Conjunto de Estudios Urbanos de la Universidad de Harvard y del Massachusetts Institute of Technology. Algunos de sus postulados sirvieron de base a las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos *HABITAT I* que tuvo lugar en Vancouver hacia 1976, la que procuraba mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos apoyando técnicamente a los Estados locales.

cambio convertirse en una barrera para la realización personal y una carga para la economía” (Turner, 1977, en Fernández Wagner, 2000:61). Además de ser costosa e insuficiente, la producción normalizada de viviendas desconocía la variedad de necesidades y preferencias de la población, frente a lo cual la autoconstrucción, la autogestión de la vivienda ofrecía más ventajas, entre ellas, menores costos económicos para el Estado, una mejor edificación guiada por el valor de uso más que de cambio de la vivienda, respetando la idea de *hacer ciudad sobre la ciudad*, esto es, economizar las distancias, los costos y los tiempos de extender redes de infraestructura para servicios y promover la ocupación de las áreas interiores y los bordes vacantes de ya no la *villa* sino el *barrio*, como se señaló antes. El *Programa Convivencia* proponía justamente dar respuestas en materia de vivienda adecuada a partir de las necesidades reales de la población y de la diversidad de su demanda más que en base a la disponibilidad de la oferta (MR, 1994c:s/n).

### **III.5 Asistir el presente para la integración futura: el empleo de la población villera**

En el pensamiento del socialismo popular, el trabajo era visto como una propiedad antropológica, como una actividad inherente de la *dignidad* del hombre: éste merecía y debía trabajar ya que en ello iba su libertad. Estar privado de empleo exponía por ejemplo a la degradante necesidad de recibir la *limosna* que representaban las transferencias estatales tipo *Bono Nacional de Emergencia Solidario*. La siguiente cita es ilustrativa al respecto: “Héctor Cavallero [...] recibió del diputado socialista Guillermo Estévez Boero 10 mil bonos para ser entregados a carenciados y desocupados. La Intendencia los recibió y entendió que los rosarinos merecían algo más que una ‘limosna’. Que eran *dignos* de ganarse 50 mil australes en bonos por semana. Se abrió la inscripción para todos aquellos que quisieran ganarse los Bonos trabajando 8 horas por día durante una semana” (LVP, 1990:4, cursivas del autor). Con este procedimiento, se conformaron grupos de desocupados para realizar tareas de mantenimiento en escuelas de la ciudad, de limpieza y desmalezado de espacios públicos, entre

otras, siempre remarcando la obligación de una contraprestación laboral para beneficiarse de las transferencias de dinero estatal.

Ante el empeoramiento creciente y sostenido de la situación socioeconómica, los cursos de acción previstos por las autoridades municipales sobre un mercado de trabajo que no ocupaba en su totalidad ni en condiciones horarias satisfactorias la mano de obra disponible (entre 1990 y 1993 la tasa de desempleo correspondiente a la onda mayo para el Aglomerado Gran Rosario osciló entre el 10% y el 11% de la población económicamente activa, valor que en mayo de 1994 ascendería a 13%) tenían por objetivo “un programa *realista* de promoción del empleo [para] crear aunque sea un pequeño número de nuevos puestos de trabajo, básicamente a través de microemprendimientos y, complementariamente, tratar de mantener puestos de trabajo ya existentes y que corren peligro de desaparecer. Es necesario recrear un aparato productivo local que deberá estar destinado a la satisfacción de las *necesidades básicas* de la población en forma inmediata” (CMCR, 1991:45, cursivas del autor).

Recién para diciembre de 1992 (cuando hacía ya dos años que operaba el *modelo* de convertibilidad cambiaria<sup>133</sup> y funciones del Estado nacional venían siendo transferidas a la iniciativa privada y descentralizadas en unidades estatales subnacionales) la burocracia del DEM incorporó formalmente en su diseño un grupo de agentes y una oficina con los que procurar alentar a la producción económica y a la promoción del empleo. El fruto “del amplio consenso público y privado acerca de la necesidad de constituir en el ámbito municipal un espacio encargado de la problemática del desarrollo local” (MR, 1994b:2) fue la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior, ocupada por miembros de la Asociación Empresaria de Rosario (AER) para “entender en las relaciones con los sectores de la producción, [elaborar] regímenes de promoción y protección de actividades económicas, [coordinar] la asistencia y el asesoramiento técnico al sector privado, entender en el fomento de la actividad industrial [...] capaz de acrecentar el nivel de empleo” (ordenanza municipal N°

---

<sup>133</sup> Convertibilidad alude a la técnica monetaria consistente en fijar una paridad cambiaria entre una moneda doméstica y una divisa para así contener el incremento de precios. En Argentina entre 1991 y 2002 el tipo de cambio fue fijado en \$1 = US\$1, lo que significó un encarecimiento de la primera moneda. Si bien la alta inflación de años anteriores a 1991 fue drásticamente contenida, ayudando a mejorar la capacidad adquisitiva del salario, restó competitividad a las manufacturas locales, lo que afectó la creación de empleo y la balanza comercial del país, provocando un proceso de continuo endeudamiento para financiar el déficit fiscal.

5549/92). De lo expuesto –y de la designación de un empresario al frente de ella– se puede observar que la generación de puestos de trabajo quedaba en un lugar secundario, subordinada a la defensa y al mantenimiento de las actividades económicas; éstas debían ser fortalecidas y apuntaladas para evitar la destrucción de empleo y para ello, el conocimiento y las vinculaciones de alguien que provenía del mundo de los negocios se presentaba como la elección apropiada para enfrentar la difícil coyuntura. Debe notarse que todavía nada se planteaba desde este nuevo ámbito municipal con respecto a los trabajadores ya desocupados; la Secretaría buscaría sí apuntalar y hacer de soporte a iniciativas de inversión productiva, divulgando oportunidades de lucro, brindando asesoramiento técnico (análisis de costos, mediación con instituciones de crédito, etc.), redactando propuestas legislativas convenientes a esas inversiones, contactando oferentes de bienes y servicios con su potencial demanda, mas qué hacer con quienes ya habían perdido su empleo era algo no sólo no previsto en las funciones asignadas sino totalmente ausente en la racionalidad de las autoridades.

El de los microemprendimientos ya era un tema considerado tanto por la AER como por las autoridades socialistas del DEM. Ellos eran “el modo más común de generar una estrategia de *supervivencia* [para] producir y colocar su producto en el mercado *pero principalmente para reproducirse*, es decir, generar el capital necesario para mantener a sus integrantes y a la *empresita*” (MR, 1994b:3, cursivas del autor). Reconocidas “las nuevas formas de relación entre el empleo y la producción” (idem:2), había toda una apuesta por apoyar la capacidad de organización e iniciativa innovadora y *emprendedora* de quienes potencialmente podían montar una actividad productiva, aun reconociendo el carácter de *refugio* de tales ocupaciones, esto es, su no demanda genuina por parte del funcionamiento del aparato productivo. Para darle más claridad a la situación, debía entenderse que en aquel momento “el problema a resolver no [era] el de encontrar trabajo a través de los modos conocidos sino encontrar una manera de resolver nuestros problemas de **vida, alimentación, salud y educación de nuestros hijos** [...] cada vez va a haber menos trabajo y el que haya será inestable, con bajos salarios y escasa seguridad social” (idem, negritas y cursivas en el original). En otras palabras, había un reconocimiento explícito de que el municipio intervendría tratando de atemperar las consecuencias que se derivaban del cambio estructural iniciado por el Estado nacional priorizando la

supervivencia de los sujetos antes que las características del empleo (en su productividad, su registro y acceso a los mecanismos de seguridad, sus condiciones de uso). En este sentido, el pensamiento socialista se hacía eco de la idea de “incentivar la creatividad” (MR, 1994b:2) para explotar *nichos* de negocios, “emprendimientos económicamente rentables que [era] necesario potenciar [...] asegurarles capacitación, asesorando y eventualmente colaborando en la búsqueda de subsidios, además de ayudarlos a su incorporación al mercado” (idem:46). Este perfilamiento de la intervención estatal seguía los pasos de las modalidades asumidas en ciudades como Bilbao y San Sebastián (España), a las que habían viajado autoridades del DEM procurando conocer respuestas novedosas a transpolar para así atender una problemática –la del deprimido crecimiento económico y su impacto en el mercado de trabajo local– sobre la que no se contaba con antecedentes de actuación dado que históricamente el Estado nacional había sido la principal fuente de estímulos a la prerrogativa empresarial.

Las huertas comunitarias también se inscribían en esta Secretaría con la misma conceptualización que los emprendimientos productivos antes comentados; ellas también buscaban contener y atenuar la situación de la mano de obra ociosa disponible pero que en este caso “no tenía ninguna veta empresarial”<sup>134</sup>. Con el asesoramiento de la Federación Agraria Argentina (FAA) y aprovechando los conocimientos de determinados segmentos de la población con respecto al cultivo de la tierra (dados en muchos casos por su procedencia geográfica y las competencias adquiridas por la previa realización de tareas vinculadas a la agricultura), las autoridades socialistas populares ayudarían “aportando terrenos, adquiriendo parte de la producción para destinarla a los comedores y hospitales municipales, para luego permitir la independencia de los grupos”<sup>135</sup>. De este modo, el Estado local no sólo asumía el rol de estimular, de apuntalar la apropiación de estas iniciativas laborales por parte de la población *necesitada* –para que posteriormente puedan competir y autosustentarse en el mercado– sino que contribuía además a corregir el problema de alimentación que, como se vio, ella atravesaba.

---

<sup>134</sup> Entrevista a Patricia Real, psicóloga y directora de la Dirección de Relaciones Institucionales de la Subsecretaría de Producción y Promoción del Empleo de la Municipalidad de Rosario entre 1992 y 1995.

<sup>135</sup> Diario *La Capital*, 16/02/90.

En agosto de 1993, declarada la ciudad en estado de *emergencia ocupacional* por el concejo deliberante, fue creado el Servicio Municipal de Empleo (ordenanza municipal N° 5654/93). La Dirección del Servicio Municipal de Empleo (SME) plasmada en consecuencia (decreto N° 991/94) se haría cargo –sea que se traten de iniciativas propias o bien de los Estados nacional y provincial (programas de modalidades de empleo promovido tipo pasantías, de creación de empleo temporario, de aprendizaje de oficios, etc.)– de la intermediación laboral y de gestionar tanto la formación profesional y la reconversión de calificaciones de la población desocupada como los nuevos emprendimientos productivos. Se entendía que “el desempleo no [era] un fenómeno homogéneo [y que afectaba] con especial intensidad a los trabajadores con escasa o nula formación profesional” (MR, 1995:21). Por ende “la gestión del mercado de trabajo se ha complejizado enormemente [...] El ciudadano medio no tiene capacidad suficiente para buscar y manejar la información precisa para encontrar empleo o formación adecuada a sus necesidades” (idem). A partir de lo anterior, el análisis de las autoridades municipales reconocía un margen de maniobra relativamente estrecho para conducir desde este plano a la población desocupada. Ante el pobre desempeño espontáneo de la demanda laboral (particularmente la manufacturera, histórico punto fuerte de Rosario), las variables a manipular se acotaban en definitiva a: a) territorializar las líneas de acción de otras instancias estatales (*Programa Intensivo de Trabajo, Programa de Asistencia Solidaria, Programa Nacional de Pasantías para la Reconversión, Programa de Empleo Privado*, entre otros, ver Anexo I); b) preparar una mano de obra ajustada al perfil de las actividades económicas que subsistían dado el modelo económico vigente (servicios personales, comercios); c) promover, como ya se dijo, el *emprendedurismo* de quienes disponían de algún capital para iniciar una actividad cuentapropista o microempresa y d) hacer conocer las demandas laborales a quienes vendían su fuerza de trabajo. Más allá de esa estrechez, las autoridades tenían “la obligación [...] de atender el problema inmediato (asistencia en el presente) y de acompañar y facilitar el tránsito, la adecuación, la reconversión, la plena inserción en el nuevo esquema social (permitir el futuro)” (MR, 1995:83).

Es interesante señalar por último que el Servicio Municipal de Empleo se inscribía en el ámbito de la Secretaría de la Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior, esto es, se reconocía la falta de empleo como manifestación de

un aparato productivo que funcionaba insatisfactoriamente; bastaría estimularlo adecuadamente para revertir su performance e inducir una mayor demanda de mano de obra.

### III.6 La participación como técnica de gobierno

Luego de la exposición de las racionalidades, conceptualizaciones, cálculos y reflexiones que organizaron el ejercicio del poder por parte de las autoridades socialistas del DEM de Rosario sobre la población *villera* de la ciudad, es el turno de dar cuenta de los recursos, de los procedimientos, de las técnicas a las que apeló para ejercer poder sobre la conducta de aquélla de cara a moldearla, dirigirla y adaptarla en función de los requerimientos de la coyuntura<sup>136</sup>. En su heterogeneidad, tales técnicas representan el lado práctico, aplicado, operativo de toda racionalidad, orientándose a producir la transformación de una situación o estado presente dado en otro futuro ponderado como preferible.

La asistencia directa con comida fue una de las primeras maneras de gestionar el comportamiento de esta población siempre sospechada de alterar el orden y la rutina de la ciudad, desocupada o bien empleada pero sin los beneficios de la seguridad social y que no alcanzaba un umbral *normal* de nivel de vida. “No piensa un ser humano acorralado”<sup>137</sup> por el hambre, la enfermedad y las privaciones materiales, de modo tal que era menester revertir o al menos contener estas variables, moldear un espacio de libertad individual más amplio para que sea posible actuar sobre su conducta sin tener que, en principio, apelar directamente a la fuerza física. Las *copas de leche*, los comedores comunitarios tipo *olla popular*, las cajas de alimento y los jardines maternos montados en la *villa* y sus alrededores, no sólo se inscribían en una táctica con la que contribuir a los requerimientos calóricos mínimos de la reproducción biológica humana. Procuraban otros efectos, tales como atemperar la violencia manifestada en oportunidad de saqueos a comercios, desincentivar la delincuencia, predisponer de

---

<sup>136</sup> Las prácticas de gobierno analizadas sólo son desdobladas en racionalidades y técnicas por un requerimiento de claridad analítica; es imposible trazar una línea demarcatoria nítida entre ambas, motivo por el cual, en ciertos pasajes de esta Tesis, puedan parecer reiterativos los comentarios y/o referencias sobre algunos temas.

<sup>137</sup> Entrevista a Omar Delbon.

una mejor manera a esta población para aceptar la palabra de las autoridades *pesevistas*, posibilitar que las familias asistidas puedan reunirse en torno a una mesa y compartir ese *hecho social total* –como lo designa Aguirre (*Op. Cit.*) parafraseando a Marcel Mauss– que es la comensalidad, práctica en la que circulan y se internalizan normas de socialización y que se veía constantemente amenazada por el trabajo y el vagabundeo infantil y el cirujeo sin horarios de los adultos.

La provisión de raciones de comida también tenía la consecuencia de estructurar la jornada de los individuos y los momentos para su circulación por la ciudad. Descargarlos –aunque sea parcial y en principio, transitoriamente– del desafío cotidiano de obtener algo con que alimentarse permitía desplegar toda una serie de prácticas que trascendían esa finalidad: “tenés que tener poder territorial sobre la gente en los barrios para poder proyectar ideas..., si no, germina en cualquier cosa. Por eso trataba de *tomar la copa de leche como una playa de desembarco*. Y ahí *le metíamos* otro tipo de cosas... ideas, *no solamente ideas políticas* [...] *la copa de leche tenés que usarlo de cuña*... si hay un pibe que quiere enseñar guitarra, guitarra, vamos; otro chico quiere enseñar baile, vamos; otro tarjetería española, bárbaro... yo sumaba todo [...] gente que era reacia, la convencíamos para llevarla por ese lado<sup>138</sup>”. Así, a partir de la asistencia alimentaria, “al llevarle la cultura, al llevarle el deporte, al llevarle toda una serie de cosas, el tipo dice ‘me tienen en cuenta, yo existo’”<sup>139</sup>. Uno de los cálculos para manejar esta población consistía entonces en disponer a su alrededor todo un set de instancias que pudiesen ser decodificadas como parte de un reconocimiento hacia ella, hacia sus necesidades, y que permitiesen, a la par, el contacto, la vinculación con los agentes municipales, esto es, psicólogos, médicos, trabajadores sociales, abogados, profesores de educación física, quienes podían así conocerla con mayor profundidad.

El discurso de las autoridades estatales acerca de la participación les servía para elaborar un diagnóstico más preciso acerca de la población *villera* a gobernar. Como ya se vio, un relacionamiento más denso, más fluido, más constante con la miríada de organizaciones no estatales diseminadas en la ciudad (vecinalistas, parroquias, cooperadoras, clubes, bibliotecas, cooperativas, etc.),

---

<sup>138</sup> Entrevista a Omar Delbon. Cursivas del autor.

<sup>139</sup> Entrevista a Héctor Cavallero.



posibilitaba “un mejor conocimiento de la realidad y nuevos elementos para realizar cambios en la sociedad” (MR, 1990b:1); sin esa participación, “no se conocerán las cambiantes necesidades de la población” (CMCR, 1989:21).

El PSP era un partido que si bien estaba presente en ámbitos (los llamados *frentes*) como el universitario, el gremial y el barrial entre otros, electoralmente no contaba con un apoyo masivo<sup>140</sup> equiparable al que podía lograr la UCR o el PJ. Necesitaba por ende, como precondition para gobernarla, estrechar vínculos y relacionarse con aquélla como vía para conocer sus intereses, sus posicionamientos ante determinados temas, el territorio en el que operaban. Un ejemplo de esto lo representa el modo en que se pusieron en funcionamiento algunos de los comedores comunitarios y *copas de leche*: aprovechando las inquietudes de *villeros* que buscaban paliar las dificultades alimenticias y sanitarias de la población del barrio, las autoridades socialistas del DEM pudieron detectar grupos de mujeres –que no necesariamente respondían al PSP pero que disponían de ascendencia y apoyo barrial sea por su predisposición y capacidad de oratoria, sea en este caso por sus destrezas gastronómicas (amasar, hacer fuego sin gas)– a los cuales se les proveyó de los insumos necesarios (ollas, utensilios, tablones y sillas, cocinas, alimentos) para preparar y repartir la comida. Una vez en marcha los comedores, las autoridades aprovechaban la red de relaciones que en torno a ellos se tejía para desplegar actividades tendientes a educar e inculcar hábitos de higiene, de prevención de enfermedades, así como a alfabetizarla, conseguirle su documento de identidad como precondition para el acceso a determinados servicios. Otro ejemplo puede encontrarse en las tareas realizadas por el Departamento de Villas de Emergencia, el cual contaba con un equipo que recorría las *villas* atendiendo demandas y resolviendo los conflictos que en ellas se suscitaban (mediaciones entre vecinos, tomas de terrenos, provisión de materiales y medicamentos). “Sobre el terreno y sobre la marcha armamos un grupo que juntaba a un tipo de un barrio que encabezaba un problema [el referente de una cierta demanda], lo resolvíamos y sacábamos de ahí un grupito de gente para, con esa experiencia, ir a otro lado. Yo los llevaba y los ponía al costado mío, cinco o seis tipos de esos... ‘este es fulano de tal de tal lado, este es de tal lado, este es de tal lado’..., entonces aplicaban la experiencia [previa] y hablaban con la

---

<sup>140</sup> “En el ‘83, podíamos contar un voto en cada mesa [de votación] o dos... y si teníamos tres festejábamos como un campañón”. Entrevista a Omar Delbón.

gente, le explicaban, salíamos a recorrer los barrios, a hablar familia por familia”<sup>141</sup>. Esta suerte de penetración que se realizaba de su objeto de gobierno se hacía en oportunidades por medio de *villeros*, relativamente menos resistidos que funcionarios estatales por ser de algún modo considerados pares, otro ejemplo de reflexividad por parte de las autoridades; incorporar al aparato burocrático los siempre efectivos saberes cotidianos, ordinarios, aparentemente intrascendentes de sujetos provenientes de la misma *villa*.

El relevo de información por medio de observaciones y encuestas como la realizada por la Fundación del Banco Municipal de Rosario también actuó en la dirección de caracterizar, clasificar, cuantificar y analizar a la población *villera*. Procedencia, composición familiar según sexo y edad, nivel educativo, condición de actividad y categoría ocupacional, materiales de la vivienda, condiciones del hábitat, organizaciones territoriales cercanas de la *villa*; todo ello era observado, preguntado y registrado, contribuyendo al conocimiento de variables a las que afectar de cara a incidir en el comportamiento de aquélla. Similares registros y bases de datos se conformaban desde el SME (como el *Registro Único Laboral*) en pos de diseñar un perfil cuantitativo y cualitativo de la población desocupada (formación y antecedentes laborales, estado civil, hijos a cargo, domicilio, nacionalidad, etc.) y delimitar los grupos de trabajadores que requerían una atención más rápida (los de baja calificación, mujeres, sujetos de ciertos tramos etarios, jóvenes ingresantes al mercado laboral). La *Orientación Ocupacional* como “una de las herramientas [...] cuyo componente principal [era] la información y el modo de hacerla operativa y distribuirla [...] para ayudarle” (MR, 1995:25). Nuevamente, necesidad de conocer a los individuos para poder intervenir sobre ellos.

Recordando que “cada relación de poder pone en funcionamiento diferenciaciones que son al mismo tiempo sus condiciones y sus efectos” (Foucault, 2001:256), los agentes municipales, al encarnar diferentes saberes, al

---

<sup>141</sup> “Uno de los casos en que nosotros no estuvimos para el corte de la cinta fue la apertura de [calles] 27 de Febrero y Avellaneda, en *Villa Banana*. Sin embargo ahí hicimos el *trabajo primario*, interno, de meterles la idea, el beneficio de la apertura. Vos tenés que caerle a la gente con el beneficio. Si vos llegás y les decís que los van a correr del lugar donde tienen su vivienda, su casa... yo creo que a nadie le va a caer bien. En *Villa Banana* hicimos eso, con fumigación de casas. Hacíamos desinfecciones y pintadas. Caíamos en una casa, estábamos ahí, imprimíamos folletos... otro vecino venía y pedía una mano [...] Nosotros hacíamos el trabajo político y ellos [las autoridades de la Secretaría de Promoción Social] tenían que hacer el *trabajo estructural*”. Entrevista a Omar Delbon. Cursivas del autor.

representar al Estado, podían escuchar, observar, vigilar y *hacer hablar* a su población objeto para conocerla y extraerle su verdad. “Es innegable que el ‘trabajador social’, representado por cada uno de los asistentes sociales, directores y jefes de área, cada uno de los agentes municipales que diariamente [...] ayudan a resolver los distintos ‘Casos Sociales’ *juegan un papel significativo* en la difícil tarea de hacer menos dura la vida de nuestros semejantes” (MR, 1990b:1, cursivas del autor). Estos agentes se inscribían en una red que comenzaba a tomar forma –y que se iría haciendo más densa en poco tiempo– de instalaciones arquitectónicas (como comedores y jardines maternos), programas, saberes y disposiciones legales solidarios a la tarea de gobernar este “sector tan particular que es el habitante de las villas de emergencia” (1990b:12).

La asistencia alimentaria procuró cierta *activación* de la población objeto en las maneras de implementarla. Si bien las autoridades socialistas no dejaron de hacer uso de las conocidas cajas PAN y del *Bono Solidario* introducidos por el Estado nacional<sup>142</sup> así como del *Programa de Asistencia Socioalimentario* instrumentado por el Estado provincial (y posteriormente repartirían las que llegaban en el marco del PROMIN<sup>143</sup>), los comedores que elaboraban las viandas para consumo familiar procuraron no renunciar a que el *villero* participara de la resolución del problema que le afectaba: era una suerte de “sistema de tipo coparticipado [...] Un poco con esto de que aquellas cosas que la misma gente era capaz de poder hacer... era un poco como una ayuda coparticipada del Estado... Así fue que se empezó a cocinar en cada uno de los barrios”<sup>144</sup>. La elaboración de la comida era el modo de participar de unas quinientas mujeres de la *villa*, mano de obra gratuita que liberaba al municipio de un gasto difícil de afrontar dada su situación financiera. Las huertas comunitarias, por su parte, articularon contención laboral con la propia provisión de alimentos, movilizando “los recursos humanos

---

<sup>142</sup> A punto tal que “el mismo día que asumimos, tuvimos que salir a repartir cajas”. Entrevista a Oscar Schroeder.

<sup>143</sup> Financiado parcialmente por el Banco Mundial, el *Programa Materno Infantil y Nutricional* apareció en 1993 “con el propósito de reforzar las acciones regulares del Programa Materno Infantil, mejorando la infraestructura y equipamiento de los efectores del primer nivel de atención de salud, articulando una red con Centros de Desarrollo Infantil [...] Su modelo programático era muy bueno en los inicios de los ‘90 adaptado a una realidad del país muy diferente de la actual, con una menor incidencia de la pobreza y más focalizada” (Britos et al., *Op. Cit.*:30). En las provincias que cubría, financiaba la adquisición de “un módulo alimentario o caja familiar de alimentos secos (leche en polvo, aceite, azúcar, cereales y legumbres secas” (idem:31). Estaba destinado a mujeres embarazadas y niños de entre dos y cinco años, atendiendo el desarrollo psicosocial de estos últimos.

<sup>144</sup> Entrevista a Oscar Schroeder.

en los barrios y la capacidad de trabajo de la gente” (CMCR, 1991:39). O la misma finalidad en el caso de “organizar comisiones constituidas por los propios vecinos para encarar tareas de saneamiento ambiental (erradicación de la basura), de salud, de esparcimiento, culturales, deportivas [...] pro agua, pro luz, pro dispensario [organizándose] actividades financieras para la construcción y el equipamiento de los locales” (MR, 1990b:12).

La participación incitada por las autoridades DEM suponía una apuesta por la “promoción social destinada a asistir al que se ayuda a sí mismo” (CMCR, 1991:37) y encarnaba en diferentes intervenciones que procuraban la gradual incorporación, por parte de los sujetos, de hábitos, habilidades y destrezas pensadas como herramientas que permitirían una mayor independencia, una mayor autonomización con respecto a la tutela estatal a partir de las capacidades para trabajar. Pueden encontrarse ejemplos de esto en el entrenamiento en oficios que realizó conjuntamente el SME y el SPV con población de la *villa*, tendiente a “recuperar e incorporar habilidades y técnicas en procedimientos constructivos y productivos que contribuyen a la formación profesional de la mano de obra en vistas a un fortalecimiento de las capacidades laborales individuales” (MR, 1994c:s/n), siempre buscando “reactivar a pequeñas o medianas empresas, posibilitando la incorporación al mercado de mano de obra y capital ociosos, [produciendo] hábitos de aprendizaje y desarrollo individual y colectivo” (idem). En este caso, tal *transferencia* hacía posible no solo que los sujetos asimilen y/o recuperen conocimientos que favoreciesen su inserción laboral autónoma sino que además, esos mismos conocimientos fuesen utilizados para la propia construcción y/o mejoramiento de su vivienda en la *villa*, táctica que como se vio, fue progresivamente reemplazando las prácticas de relocalización, más costosas, de menor alcance y de mayor conflictividad social que las de *recuperación y rehabilitación* de la *villa in situ para la ciudad*. O, por último, en el servicio de *Orientación Ocupacional* brindado por el SME, donde se interpelaba a que el sujeto reconozca sus fortalezas, deseos, recursos, necesidades, para luego aprender a definir la producción o servicio a realizar, su precio, sus potenciales compradores, o sea, una preparación encauzada a que aquellos se identifiquen como emprendedores autónomos antes que como oferentes de mano de obra.

Para cerrar este acápite, valga remarcar que con su discurso centrado en la participación, las autoridades socialistas del DEM pudieron –aún sin contar con

experiencias previas de conducción estatal y en un período en el que las ciudades gradualmente se volvían escenarios centrales del ordenamiento político— formar un conocimiento detallado de la población de las *villas* con el cual gobernarla. Sus horarios, sus habilidades laborales, sus preferencias, sus hábitos, sus lazos familiares, su circulación por la ciudad, todo ello y más permitió a los agentes municipales detectar la multiplicidad de fines específicos, de fines oportunos hacia los cuales encaminar esta población en un marco de orden y continuidad para su situación autoritativa.

Dicha ausencia de antecedentes pudo ser compensada por las autoridades del DEM encauzando los recursos y contactos que los años de Universidad le daban al PSP: así por ejemplo, a mediados de 1991, lograron apoyo financiero y técnico de UNICEF para el *Consejo Rosarino a favor de la Niñez y la Mujer*, o incluso un año antes incluir dentro del *Programa Extraordinario entre Argentina e Italia* un cupo de viviendas para la ciudad (MR, 1990a:40) además de firmar acuerdos con la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Tecnológica Nacional para incorporar becarios en tareas de mantenimiento del equipamiento médico de los efectores de salud del municipio (idem:38). Por último, en 1992, el partido logró su incorporación como miembro pleno de la Internacional Socialista fundada en Frankfurt, Alemania, en 1951.

## CAPÍTULO IV: 1996–2001.

### De los servicios públicos al desarrollo local: la construcción de un nuevo Estado y de la autonomía individual

En un período de marcadas dificultades laborales y materiales para gran parte de la población, el PSP –con el financiamiento de distintas organizaciones internacionales y dejada atrás su división interna– procuró una mayor eficacia de las intervenciones estatales, desplegando nuevas técnicas para el manejo del municipio (reorganización territorial de la ciudad, descentralización del aparato burocrático, planificación estratégica). De cara a *producir* un ciudadano autónomo, el *villero* siguió siendo asistido y estimulado en sus intereses aunque acentuándose su responsabilización y protagonismo en el mejoramiento de sus condiciones de vida, disponiéndose en torno a él y su grupo familiar una nutrida red de agentes municipales con la cual escucharlo, examinarlo y evaluarlo.

#### IV.1 Convertibilidad: agotamiento, recesión y efectos sobre el mercado de trabajo

Hacia 1996, Rosario trataba –al igual que el país en su conjunto– de dejar atrás los efectos de la *Crisis del Tequila*<sup>145</sup>, uno de los cuales fue la contracción del PIB nacional próxima al 4,4%<sup>146</sup>. Menem ya había asegurado su reelección en el mes de mayo de 1995, cuando la recesión recién comenzaba a manifestarse, con casi el 50% de los votos, hecho que suele encontrar entre sus numerosas explicaciones la capacidad demostrada para “revertir lo que ha sido por décadas la dinámica más destructora de ingresos y destructiva de la convivencia en Argentina: la hiperinflación” (Delamata, 1995:53). Aún cuando el atraso del tipo de cambio y la libre convertibilidad de la moneda local a la estadounidense –sumado a la apertura comercial– dificultaban la creación de puestos de trabajo

---

<sup>145</sup> Con este nombre se conoció a las consecuencias que tuvo la devaluación de la moneda mexicana a comienzos de 1995 sobre los flujos de capital a nivel internacional. En Argentina, las especulaciones en torno a la continuidad de la paridad cambiaria llevaron a la salida de depósitos en dólares, hecho que afectó tanto la disponibilidad de reservas como el grado de liquidez interna de la economía (Beccaria y Groisman, 2009).

<sup>146</sup> Dato disponible en <[www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)>. Consultado el 10/10/12.

suficientes para ocupar el incremento anual de la población económicamente activa en años de fuerte crecimiento del PIB<sup>147</sup>, la prolongación de la estabilidad de precios, cierta idea de *modernización* del país y la recomposición del consumo (el famoso *voto cuota*) parecieron ser sólidos criterios para su reelección.

Entre 1996 y 1998 la actividad económica repuntó pero ya partir de este último año, un nuevo período recesivo se extendería hasta 2002<sup>148</sup>. La magnitud del mismo<sup>149</sup>, la negativa de las autoridades del Estado nacional asumidas en 1999 para devaluar la moneda, la confiscación de depósitos bancarios para evitar la salida de capital del sistema financiero y los altos índices de *pobreza*<sup>150</sup>, produjeron en los centros urbanos más poblados del país casos de saqueos a supermercados y violentas movilizaciones sociales que causaron a fines de 2001 treinta y nueve muertos, siete de ellos en Rosario.

A continuación, la Tabla I compara la evolución de la tasa de desempleo del Aglomerado Gran Rosario con la del total de aglomerados; sacando contadas excepciones, puede observarse que –en un marco de notorio deterioro de la situación ocupacional del país–, ella generalmente fue más aguda en el primero. A su vez, la Tabla II permite dimensionar de manera más ajustada el panorama laboral del aglomerado a partir de considerar la población ocupada que trabajaba involuntariamente una cantidad de horas semanales inferior a la considerada normal (menos de treinta y cinco horas). Valga recordar que el desempleo abierto y la subocupación horaria son sólo dos modos de cuantificar el desempeño del mercado de trabajo, tarea que sería más exhaustiva si se evaluara la magnitud del

---

<sup>147</sup> El PIB creció entre 1991 y 1994 un 25% acumulado aproximadamente mientras que la tasa de empleo (relación entre el número de ocupados y la población total) cayó 1,9% (Arceo et al., *Op. Cit.*:40).

<sup>148</sup> Brasil, uno de los principales socios comerciales de Argentina, devaluó su moneda en 1998, encareciéndose en términos relativos la producción manufacturera local. Asimismo, el recurrente endeudamiento externo en el que incurría el Estado nacional para equilibrar la balanza de pagos se hizo más difícil a partir de los altos intereses exigidos por los prestamistas, cuyo indicador era –y es todavía– el llamado *riesgo país*.

<sup>149</sup> El PIB cayó en términos acumulados un 20% (Gerchunoff y Aguirre, 2004) a lo largo de esos cuatro años.

<sup>150</sup> Para octubre de 2001, en función de los ingresos del hogar, el 41,2% de la población del Aglomerado Gran Rosario era *pobre* y un 15,7 *indigente*, mientras que el 14,8% de la población de la provincia de Santa Fe formaba parte de hogares con algún indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Sirva recordar que los datos correspondientes al ingreso del hogar son recabados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (hasta el segundo trimestre de 2003, la ventana de observación era una semana de los meses de mayo y octubre; luego esa ventana se amplió a todo el trimestre, los cuatro trimestres del año); en cuanto a los indicadores de NBI, ellos son medidos en oportunidad de realizarse cada diez años los censos nacionales de población y vivienda.

empleo en unidades económicas informales, de los desocupados ocultos así como las condiciones de contratación de la mano de obra asalariada, aspecto éste al que se lo suele rotular como *precariedad laboral* y que se expresa como empleo no registrado o como asalarización fraudulenta.

**Tabla I**

Año	Tasa de desempleo abierto (en %)			
	Aglomerado Gran Rosario		Total de Aglomerados	
	Onda Mayo	Onda Octubre	Onda Mayo	Onda Octubre
1995	20,9	18,1	18,4	16,6
1996	19,7	18,2	17,1	17,3
1997	16,1	13,2	16,1	13,7
1998	13,8	13,5	13,2	12,4
1999	14,9	16,8	14,5	13,8
2000	18,5	17,8	15,4	14,7
2001	20,1	22,8	16,4	18,3

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2012), *Tasa de desocupación por aglomerado desde 1974 en adelante.*

**Tabla II**

Año	Tasa de subocupación demandante (en %)			
	Aglomerado Gran Rosario		Total de Aglomerados	
	Onda Mayo	Onda Octubre	Onda Mayo	Onda Octubre
1995	7,6	7,6	7,0	7,7
1996	8,3	8,4	8,1	8,5
1997	8,9	8,6	8,4	8,1
1998	8,5	7,9	8,2	8,4
1999	7,3	5,8	8,9	9,1
2000	5,9	9,0	9,5	9,3
2001	9,2	10,6	9,6	10,7

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2012), *Tasa de subocupación demandante y no demandante por aglomerado desde 1993 en adelante.*

Más allá de esta preocupante evidencia, sirva considerar que el panorama ocupacional en las *villas* suele ser más agudo; hacia 1998 por ejemplo, las autoridades municipales estimaban para ellas tasas de desempleo del 32% y de subocupación horaria del 46% (MR, 1997c:1).



#### IV.2 La continuidad del PSP en el Estado local: fractura partidaria, planificación estratégica y *city marketing*

La elección de autoridades estatales para la ciudad en septiembre de 1995 mostró la victoria del candidato *pesepista* Hermes Binner, cuyo lema (*Alianza Santafesina*, compartido con la UCR y el PDP) obtuvo aproximadamente el 54% de los votos.

Este no fue un triunfo cualquiera para el PSP. El partido salía de un proceso de renovación de sus propias autoridades cuya tramitación —en la segunda elección interna desde su fundación en 1972— había ocasionado el año anterior la salida del ahora ex intendente Cavallero junto con cierta parte de su militancia. En agosto de 1994 fueron zanjadas las diferencias partidarias aludidas en el capítulo anterior entre un sector —encabezado por el propio Cavallero— con mayor presencia territorial y gremial, de militantes con escasa o nula trayectoria en el MNR, encolumnado tras una figura carismática, popular, ciertamente pragmática (que mantenía, como se dijo, una fluida relación personal con el entonces presidente Menem, lo que motivaba malestar en el seno partidario) y otro sector que reunía a los “*históricos, profesionales, antiverticalistas*”<sup>151</sup> (Binner, Estévez Boero, Zabalza), de poco reconocimiento en barrios periféricos de la ciudad, sector que cuestionaba “la noción que Cavallero sustenta del poder, [él] descrea de la importancia del partido y no le interesa mucho la procedencia de sus aliados en función de sus aspiraciones políticas”<sup>152</sup>. Las desavenencias internas reconocían también dos importantes hitos ocurridos en 1993: el primero fue la presentación de una lista propia del sector de Cavallero en oportunidad de celebrarse elecciones a concejales, lista encabezada por una sindicalista de inclinación *menemista*; el segundo fue el pedido de renuncia que Cavallero le transmitiera en mayo de ese año a Oscar Schroeder (secretario de Promoción Social afín al sector de los *históricos*), pedido que se extendería a todo el gabinete para el mes de diciembre, una vez consumada la victoria de la lista de concejales encabezada por Binner<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Diario *La Capital*, 14/08/94. Cursivas en el original.

<sup>152</sup> Testimonio de Hermes Binner. Diario *La Capital*, 14/08/94.

<sup>153</sup> Sobre este hecho, el diario *La Capital* (14/08/94) citó de manera anónima a un ex integrante del gabinete municipal que, enfrentado a Cavallero declaraba que “los comedores municipales se han convertido en centros de reclutamiento de afiliados, en una práctica de cambio que es más o menos la ración por una ficha [de afiliación al PSP]”.

Como no podía ser de otra manera, el diagnóstico de coyuntura de las autoridades socialistas recién electas partía de reconocer la crisis general que atravesaba la economía del país y sus efectos de desempleo, *pobreza* y recesión, atribuidos al modelo neoliberal encarnado por el Estado nacional. Frente a dicha crisis se posicionaban con “la gran responsabilidad de jugar un papel central en la estrategia de desarrollo que asumirá nuestra ciudad” (Instituto de Estudios Municipales<sup>154</sup>, 1995a:9, en adelante IEM), esto es, asumiendo la tarea de reemplazar o complementar las intervenciones del Estado nacional en materia de “generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional” (Plan Estratégico Rosario, 1998:14, en adelante PER). Esto implicaba “ponerla [a la ciudad] a tono con la hora actual” (MR, 1997b:3). ¿Cuál era ese tono? El de la “*competencia* entre regiones” (MR, 1998b:4, cursivas del autor). Basta de países desarrollados vs. países subdesarrollados; el fenómeno de la *globalización* había internacionalizado la economía, la educación, la cultura, los hábitos, la moda. Había generado un nuevo esquema mundial de producción en el cual insertarse y tratar de sacar provecho. En él, las fronteras nacionales perdían relevancia, emergiendo nuevos actores: las “regiones económicas que [...] proyectan a sus ciudades como polos o centros nodales. [...] La prosperidad de una región determinada depende de su capacidad de ofrecerse al mundo y está fuertemente condicionada por factores que determinan su competitividad y atraktividad respecto de otras regiones del mundo” (idem:5). El pensamiento de las autoridades del DEM convalidaba los atributos de la *globalización* como parte de una realidad cuyos efectos habría que gobernar; Rosario dejaría de pensarse exclusivamente en el marco de una

---

<sup>154</sup> Constituido el 3 de octubre de 1994, este instituto de formación política reunió al sector del PSP liderado por Hermes Binner (entonces concejal) de cara a su candidatura a intendente en 1995. Con apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, desde aquí se problematizaron, pensaron y reflexionaron las que serían las intervenciones de gobierno de las autoridades del DEM hacia fines de 1995. Funcionaba en base a comisiones temáticas de trabajo, talleres y seminarios. Eduardo Bustelo (tendencias de política social), Mabel Thwaites Rey (reforma del Estado), Alejandro Rofman (descentralización municipal), Horacio Hellman (calidad total en la administración pública), Norberto Góngora (diagnóstico organizacional), Arnaldo Bocco (finanzas municipales), fueron algunos de los disertantes invitados y temas tratados (IEM, 1995b). Además de Binner (presidente), entre sus autoridades se encontraba Ángel Sciara, economista que, además de ser el actual ministro de Economía de Santa Fe y de haber sido secretario de Hacienda y Economía de Binner en sus dos períodos como intendente, fue consultor del PNUD y de la Organización de los Estados Americanos en los años ochenta así como vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR entre 1990 y 1994, mientras simultáneamente era consultor de la CEPAL, del BID, del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el PNUD. Datos disponibles en <<http://www.cemupro.com.ar/wp-content/uploads/2010/10/CV-ANGEL-JOS%C3%89-SCIARA.pdf>>. Consultado el 10/01/13.

economía nacional para inscribirse en tres regiones articuladas que fortalecerían su economía: la metropolitana (delimitada por criterios de continuidad urbana e integración geográfica y funcional, comprendiendo cuarenta y siete localidades), la centro (con las provincias de Córdoba y Entre Ríos) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En el seno de este discurso, las ciudades y sus regiones metropolitanas competían por atraer y retener inversiones para cumplir con su nuevo rol de “puntos focales de desarrollo” (PER, *Op. Cit.*:13), desarrollo que debía dejar de ser responsabilidad exclusiva de las autoridades estatales ya que “sólo la conjunción de esfuerzos entre ámbitos públicos y sectores privados puede generar las sinergias necesarias que permitan pensar de manera distinta el desarrollo económico y social” (PER, *Op. Cit.*:14). Tal conjunción se plasmó por medio de la *planificación estratégica*, técnica ideada para articular esos ámbitos y sectores con el objetivo de potenciar el crecimiento de la ciudad. Con antecedentes que se remontaban a fines de 1995 –cuando las autoridades incorporaron al municipio al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, en adelante CIDEU<sup>155</sup>–, aquélla era “una forma moderna, *participativa* y democrática de pensar y organizar el desarrollo de una ciudad, que permite establecer un marco de referencia para que todos los agentes económicos y sociales puedan acomodar sus propias estrategias de acuerdo con el escenario que se desea para la ciudad o territorio” (idem:16, cursivas del autor). De este modo, las autoridades del DEM encontraban un estilo de gobierno en la promoción y armonización de múltiples intereses; para que todos ganen, ninguno debía imponerse a los demás. Uno de los resultados de esa planificación fue la conformación de la *Agencia de Desarrollo Región Rosario*, encargada de asistir “al nacimiento, fortalecimiento y desarrollo de las empresas” (CMCR:31) para mejorar su competitividad.

---

<sup>155</sup> Las propuestas de esta asociación (con sede en Barcelona) en materia de planificación descansan sobre un diagnóstico en el cual “los procesos de globalización y la revolución tecnológica favorecen la apertura de fronteras, la movilidad de recursos y la productividad como factores determinantes de la competitividad, de tal modo que las ciudades deben adquirir un papel relevante en el entorno global [...]. La globalización convierte a las ciudades en nodos y la importancia de relacionarlos radica en compartir e intercambiar proyectos, recursos, servicios e información en red para competir en el intercambio mundial de bienes, servicios e información. De esta manera la Red favorece a las ciudades a posesionarse para ganar competitividad en el entorno regional”. Apuesta a la *gobernanza* para promover una planificación en la que “concurren la actuación pública y la privada, las distintas administraciones que se superponen en el territorio y las diversas visiones sectoriales estratégicas de la ciudad”. Disponible en [www.cideu.org](http://www.cideu.org). Consultado el 29/09/12.

En concordancia con la atraktividad necesaria para atraer inversiones, la ciudad empezaba a pensarse como un producto a vender, a modo de objeto de *marketing*; “una ciudad que pueda ser usada y gozada por todos” (MR, 1998b:3), que incite el placer de los individuos. En 1999, el ya citado Daniel Canabal<sup>156</sup>, responsable de comunicación del PER, argumentaba la necesidad de “**Imagen Corporativa y Planificación Estratégica** para lograr **MARCA** de ciudad [...] Establecer un **punto** entre el **producto** ciudad y los **consumidores** (Canabal, 1999:6, mayúsculas y negritas en el original), mejorando “la proyección de la ciudad y su producción en los circuitos internacionales más dinámicos (de inversiones, turismo, comercio y producción cultural)” (PER, *Op. Cit.*:37).

En este marco de competencia generalizada, ganaba visibilidad la relevancia de “la gestión de la imagen territorial hacia el exterior” (MR, 1998b:4); en la racionalidad de sus autoridades políticas, Rosario debía despegarse de “una imagen de ciudad en crisis, derrotada, sin capacidad de respuesta” (idem:31); si pretendía convertirse en una marca demandada o conveniente como destino de inversiones, una ventaja comparativa de Rosario era “la disponibilidad y calidad de *recursos humanos* [...], factor clave en el desarrollo de [la] región, ya que afecta a la productividad del sistema empresarial, a la competitividad territorial y al modelo cultural que sostiene el proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía” (idem:45, cursivas del autor). *Marca, competencia, recursos humanos, city marketing, imagen corporativa*, todos elementos de una racionalidad que, de acuerdo con Sacchi (*Op. Cit.*), pone en juego una serie de traslaciones entre el gobierno de la ciudad y la gestión de una empresa.

#### **IV.2.1 Descentralización del aparato estatal, producción territorial y participación ciudadana como requisitos de gobierno**

Para apuntalar las nuevas atribuciones que asumía el Estado municipal – expresadas en el mercadeo de ciudad y la planificación estratégica–, las autoridades políticas asumidas a fines de 1995 venían impulsando con énfasis la descentralización político–administrativa del Estado local, la cual, como ya se vio,

---

<sup>156</sup> Ver *supra* nota N° 11.

no era una novedad dentro del PSP sino que su puesta en marcha reconocía antecedentes en las autoridades anteriores<sup>157</sup>. Es conveniente describir cómo definía en este período el PSP a la descentralización y cómo ella fue tomando forma para contribuir a revelar uno de los pilares sobre los que descansó en particular el gobierno de la población villera.

En el discurso de aquéllas –nutrido durante la campaña electoral por el IEM como *tanque de pensamiento*– era menester cambiar una modalidad de “conducción centralizada del gobierno municipal [que había] sido desbordada en su capacidad de respuesta, tornando a muchas de sus acciones altamente ineficientes” (IEM, 1995a:4). La preocupación por la *eficiencia* y la *eficacia* de la burocracia estatal orientaba las prácticas de las autoridades y funcionarios municipales; sin ellas no era posible enfrentar el reto de “garantizar la gobernabilidad” (PER, *Op. Cit.*:70, cursivas del autor) previniendo o conteniendo amenazas de revueltas en barrios de la periferia de la ciudad. No podían repetirse *desbordes* como los de 1989. Era necesaria una forma distinta de gobernar a la población que evitase esos riesgos y sus consecuencias políticas, una forma más continuada, más uniforme y orgánica de ejercer el poder que no dependiese exclusivamente del recurso a la fuerza física y de negociaciones con instituciones de otras jurisdicciones estatales como la policía provincial o la gendarmería nacional. Mientras en los barrios reinaba “el desconocimiento de problemáticas del lugar por parte de dependencias y funcionarios públicos” (MR, 1999b:3) –lo cual no ayudaba a la rápida detección y tratamiento de los pequeños problemas que podían surgir e ir ganando conflictividad–, en el área central de la ciudad<sup>158</sup> se concentraban las actividades administrativas, sociales, culturales, comerciales. Esta asimetría no era conveniente, trababa “el objetivo de alcanzar una ciudad más equilibrada, más equitativa y más saludable” (MR, 1997a:3). Ella era causa y efecto de desbalances que amenazaban el orden social. Si se buscaba un Estado local más ágil y moderno, que no estuviese “alejado de los intereses de la gente” (MR, 2003a:10) ello se debía a que las transformaciones sociales que se producían al calor de una gubernamentalidad neoliberal hacían previsible la necesidad de

---

<sup>157</sup> La Secretaría Privada de la Municipalidad de Rosario contaba en el diseño de su organigrama con la Dirección de Descentralización.

<sup>158</sup> Si bien suele entenderse como área central de la ciudad el perímetro recortado por el río Paraná, Bv. Oroño (de norte a sur) y Avenida Pellegrini (sentido este–oeste), ese radio podría ampliarse al menos hasta Av. Francia y Av. 27 de Febrero dada la dinámica que este último anillo ha ganado en los últimos años en cuanto a edificaciones y radicación de actividades comerciales. Ver Anexo VI.

mayor control sobre la población y se observaba que a una vasta porción de ella y del territorio urbano que ocupaba no se le prestaba la misma atención ni los mismos cuidados, llegando la intervención estatal tarde o de manera inapropiada por insuficiencia de conocimientos rigurosos sobre sus realidades específicas. Con la preocupación de que “desatado un conflicto, no se sabe cómo ni cuándo termina” (MR, 2000:8), la ciudad debía ser compensada en sus áreas más desfavorecidas y para ello, la circunscripción de radios territoriales menores (*distritos*) permitiría un mejor trato con las multiplicidades que los habitan. Podría decirse que dichas circunscripciones –con sus *CMD* a construir, sus dotaciones de burocracia, con sus calles trazadas– aseguraban los canales para una mejor distribución y circulación del poder estatal, corrigiendo su excesiva concentración y consecuente merma de su potencial ejercicio.

El Estado municipal tendía a tejer una red más densa y más extensa con la que capturar los procesos sociales que podían quedar al margen de su control y todo esto sin un excesivo incremento del gasto de sus recursos, de su energía. Su presencia en distintos puntos de la ciudad se haría más manifiesta para los individuos –cada *CMD* como un “símbolo de referencia de la zona” (MR, 1999a:3)– a la par que esos mismos individuos podían también ser mejor vigilados y observados como objetos de conocimiento y de intervención: “la descentralización y la participación actúan como una lupa aplicada sobre la realidad de la ciudad [...] aparecen a la vista un conjunto de problemas y situaciones que existían desde antes pero que no se percibían desde la administración central” (MR, 2001:3).

¿Qué había que descentralizar? Trámites y servicios a ser prestados en oficinas municipales ubicadas en distintos puntos de la ciudad, la coordinación de las actividades propias de cada área municipal (Salud, Promoción Social, Obras Públicas, etc.); en otras palabras, lo que había que descentralizar era la presencia material del Estado por medio de edificios y agentes que lo hagan visible frente a la población. Con ventanillas del Estado municipal y provincial (y de empresas concesionarias de servicios públicos) abiertas en cada *CMD* se podían contener mejor y en menos tiempo las demandas de la población, orientarse su desplazamiento por la ciudad acotándolo a un radio de pocas cuadras y hacerla objeto de una suerte de mayor *customización* por parte de los agentes municipales, quienes podían diagnosticar mejor la conformación de los grupos familiares de la

*villa*, la situación laboral de sus integrantes, sus hábitos alimenticios y sanitarios, por citar algunos ejemplos. Por su parte, los edificios de los *CMD* se emplazarían en puntos accesibles al tránsito (sobre avenidas utilizadas por el transporte urbano de pasajeros y/o vías de ingreso a la ciudad), “para constituirse en un referente en el área en el cual se inserta” (MR, 1999:7), de modo de hacer las veces de *reanimador* social de las *villas* y de los “sectores deprimidos de la ciudad” (MR, 1997a:9), poco dinámicos económicamente.

Seis fueron finalmente los distritos delineados hacia 1996 para la nueva organización territorial<sup>159</sup> (*Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Sur y Centro*), los cuales buscaban ofrecer a las reparticiones municipales un “territorio común de actuación [...] el soporte físico de una acción de gobierno más racional y eficaz” (MR, 1999:5) a la par de una distribución porcentual equilibrada de la población: con excepción del distrito *Centro* que albergaba a un cuarto de la población rosarina, los cinco restantes oscilaban entre el 14% y el 17%.

La tarea de recortar los seis distritos, de disciplinar y descomponer el territorio de la ciudad en escalas más acotadas y mejor manejables, en las que fuese posible una mayor visibilidad de los elementos integrantes, la no obstrucción de sus calles ni el amontonamiento de viviendas, en las que puedan asegurarse la obediencia y cumplimiento de la ley, tempranamente conocerse nuevas pautas de conducta en la población y darse una más rápida capacidad de respuesta, supuso la producción y reunión de cuantiosos y detallados datos con los que caracterizar cada una de ellas en lo referido a conformación histórica de sus barrios, grado y modalidades de ocupación del suelo, cantidad de población y condiciones de vida, estructura productiva, tipo y número de instituciones presentes, parques, líneas de transporte, en fin, un bagaje “de información tanto cualitativa como cuantitativa [...] que constituye un elemento de alto valor estratégico para la toma de decisiones” (MR, 1997a:3) con las que prevenir revueltas o apagar *incendios* sociales. Este conocimiento del territorio hasta en sus más ínfimos pliegues y rincones, no deja de recordar las palabras de Foucault sobre la relevancia de la “observación minuciosa del detalle y, a la vez, una consideración política de estas pequeñas cosas, para el control y la utilización de los hombres, se abren paso [...] acarreado todo un conjunto de técnicas, todo un

---

<sup>159</sup> Ver Anexo VII.

corpus de procedimientos y de saber, de descripciones, de recetas, de datos” (Foucault, 2009:164).

Como se viene sosteniendo, la eficaz función de gobierno debía contar con el prerequisite de una disposición espacial útil. Los distritos, con sus fronteras trazadas, implicaron una reterritorialización de la ciudad, distribuyendo a la población, localizándola, fijándola territorialmente y siguiendo de cerca su cotidianeidad en “los barrios, que son el lugar [sic] natural de desarrollo de los sujetos” (IEM, 1995a:28). Al ya no ser la ciudad “un simple conglomerado de casas y calles. Constituye la integración de numerosos movimientos humanos” (CMCR, 1995:3), los distritos permitirían su mejor *acondicionamiento* para obtener de la población *en movimiento* ciertos comportamientos regulares, cierta circulación ordenada, cierto patrón de hábitos: plazas para el esparcimiento y el encuentro de las familias, playones para practicar deportes, centros de salud donde tratar sus enfermedades, oficinas en las que tributar y encauzar demandas, para de esa manera conformar un cierto estilo de vida más rutinario y previsible. Los distritos implicaban “una red institucional que le [permitía] a un sector de la ciudad regenerarse y crecer” (MR, 1999b:6).

La importancia que el PSP daba a esta táctica de rediseñar áreas del Estado y redefinir algunas de sus intervenciones, se demuestra en la rapidez con la que se transformó en una serie de disposiciones legales: el once de diciembre de 1995, el día posterior a la asunción de Binner como intendente, se creó por decreto la Secretaría General para reemplazar la Secretaría Privada, por considerarse “necesario reformular la actual estructura del DEM en pos de adecuar su funcionamiento para optimizar la consecución de los objetivos de gobierno” (decreto N° 2525/95); el veintiocho de diciembre, el concejo deliberante ordenó (ordenanza municipal N° 6122/95) las funciones de dicha Secretaría y el cinco de enero de 1996, otro decreto (N° 28/96) creó en su órbita el *Programa de Descentralización y Modernización* de la municipalidad de Rosario.

Los recursos financieros con los que plasmar parte de estas iniciativas (principalmente la construcción de cuatro de los seis *CMD*) provenían en gran medida del *Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior* (GAU), financiado con fondos del BID y del Estado nacional. El objetivo de dicho programa era “contribuir al desarrollo económico integral de las cinco mayores aglomeraciones urbanas del interior del país –



Córdoba, La Plata, Mendoza, Rosario y Tucumán– mejorando su *eficiencia y competitividad*” (BID, 1997:1, cursivas del autor) para “insertarse en la economía globalizada” (idem:3). Para el BID, financiar estas intervenciones era consecuente con la reforma del Estado nacional que auspiciaba, consistente en delegar la prestación de servicios hacia provincias y municipios; éstos debían por ende, para estar mejor preparados de cara a los nuevos roles asignados, realizar “reformas centrales para el mejoramiento de la eficiencia administrativa y fiscal mediante el rediseño de su estructura administrativa [y] el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos” (idem:18). Entre las justificaciones del programa, el BID contaba con “la reducción del costo ciudad de las aglomeraciones mediante la mejor eficiencia en la provisión de servicios públicos [y con] la eliminación de normas y barreras que restringen actividades económicas privadas y obstaculizan la *libre competencia del mercado*. Estos beneficios traerían como consecuencia el incremento de la actividad económica por ahorro en costos, impactando positivamente en la generación empleo, ahorro y mayor inversión privada” (BID, *Op. Cit.*:37, cursivas del autor).

Paralelamente a la reorganización territorial comentada –condición indisociable a la producción de cierto tipo de sujeto–, las autoridades políticas de la ciudad se mostraban “convencidos de la necesidad de favorecer la *participación* de los vecinos, transfiriéndoles capacidad de gestión para que asuman un rol protagónico en la resolución de los problemas” (CMCR, 1995:4), esto es, se manifestaban proclives, si fuera posible, a compensar y/o complementar sus intervenciones alentando el involucramiento de los individuos. “Nuestra responsabilidad histórica hoy es multiplicar los mecanismos de participación popular que ayuden a evitar el desborde de la estructura municipal [...] Necesitamos de la gente” (IEM, 1995a:7), decía el sociólogo y consultor en planificación estratégica catalán Jordi Borja (figura de referencia para el pensamiento del PSP hacia mediados de los años noventa), quien, de visita por la ciudad a comienzos de 1996, indicaba también que los gobiernos locales debían saber “*vender una descentralización que dé mucho contacto con la zona, a la presencia en el territorio [...] que dé mucho impulso a la imagen que vende [...] que haga sentir su presencia y de que en la ciudad se hacen cosas*” (Borja, 1996:19, cursivas del autor). La necesidad de participación también era defendida por el BID (como se verá más adelante con el *Programa Rosario Hábitat*) como

método que aportaba sustentabilidad a los proyectos financiados: ella permitía supervisarlos *en vivo*, alertando y corrigiendo eventuales desviaciones a la par de comprometer a sus participantes con los objetivos trazados.

Este llamado a la participación se reforzará hacia el año 2001, *vis à vis* el paulatino empeoramiento de las condiciones de vida de una gran parte de la población: “las transformaciones profundas que necesita nuestra ciudad van de la mano con la principal transformación cultural que debemos lograr: la cultura de la participación. No hay grandes cambios si no nos decidimos a participar. La historia de Rosario es rica en experiencias que permitieron salvar grandes dificultades. Todas se realizaron con la participación de sus vecinos” (MR, 2001:2). La apuesta por la *participación ciudadana* de las autoridades socialistas podría explicarse por la necesidad de que sea ese mismo *ciudadano* el que “vaya marcando las prioridades de la acción de gobierno (CMCR, 1995a:3), es decir, la participación como mecanismo en virtud del cual, a partir de los múltiples intereses ciudadanos, el Estado pueda “adaptarse a nuevos tiempos en los que [...] dominaban el cambio y la incertidumbre” (MR, 1999b:5). La *participación ciudadana* al servicio de las autoridades del DEM, suerte de procedimiento táctico idóneo para detectar y priorizar las demandas y los intereses crecientemente complejos y heterogéneos que caracterizaban a ese *ciudadano*, una reducción del costo de obtener información (Rabotnikof, *Op. Cit.*). Pero también esa participación permitía que el ciudadano recibiese de los agentes del DEM una “atención personalizada, directa, eficiente e inmediata [en] oficinas de trámites rápidos” (MR, 2000:4); para no redundar, implicaba exponerse a ser tratado como un *consumidor*, un *cliente*, con una lógica propia del mundo empresarial: “la comparación de producciones con organizaciones del ámbito privado fue inevitable [...] Estos nuevos tiempos, nos gustaran o no, exigían un nuevo tipo de respuestas” (MR, 1999b:5). Mayor rapidez en el tratamiento de trámites administrativos, calidad de los servicios, hacían a una grilla de objetos que volvía inteligible el rumbo al que orientar los hábitos y las actitudes de los sujetos.

### **IV.3 La caracterización de la población villera**

Hacia 1996, la FBMR repitió a modo de actualización el relevamiento realizado en 1992 concerniente a aspectos demográficos, de infraestructura, vivienda, educación y trabajo de la población villera. En base a observaciones, entrevistas, y encuestas realizadas por estudiantes de la carrera de Trabajo Social y agentes municipales, pudieron *aggiornarse* los atributos que la diferenciaban –estadísticamente por lo pronto– del resto de la población de la ciudad: por ejemplo, fuerte peso relativo del grupo de menores de quince años (casi el 50% de esta población, cuando para Rosario en su conjunto el porcentaje llegaba al 25%, hecho demostrativo tanto de una alta tasa de fecundidad como del alto número de individuos a cargo de cada ocupado); alto porcentaje de familias con cinco o más integrantes (aproximadamente el 56%, cifra que doblaba los valores observados para el total de familias rosarinas ); bajo nivel educativo en general –notorio en los rangos etarios más altos–; construcción y servicio doméstico como principales actividades de inserción laboral; alto nivel de inactividad económica de la población mayor de quince años (47% ). En cuanto a la vivienda, casi la mitad de ellas no eran de mampostería, predominando chapas (33%) y madera (14%) como materiales alternativos y en un 24% albergaban familias en condiciones de hacinamiento. Como cuatro años atrás, seguían observándose conexiones clandestinas a la energía eléctrica (85% de las viviendas), al agua corriente por medio de redes externas a la vivienda y los baños con letrina (76% y 78% respectivamente). Por lo antes expuesto, el documento concluía que los asentamientos configuraban “una ciudad dentro de otra” (FBMR, 1996:30). La población de las noventa villas relevadas había crecido un 15,8% desde 1992, estimándose por entonces su cantidad en 110 mil personas.

### **IV.4 Hacia una alimentación responsable y autónoma**

Las autoridades políticas de la ciudad criticaban los usos a los que se venían prestando las intervenciones alimentarias del Estado local: “hoy en día los programas que se implementan trabajan desde una perspectiva cortoplacista y de escaso impacto social, [adquiriendo] un perfil clientelar y meramente

asistencialista [...]. Los proyectos y programas sociales que actualmente están implementándose son fragmentarios, descoordinados y en general desperdician recursos materiales y humanos” (IEM, 1995a:28). Frente a esto, era necesaria una mayor eficiencia estatal, un trabajo más minucioso: “nuestra modalidad de intervención deberá ser integral. Se focalizará hacia los colectivos en situación de emergencia pero a su vez tendremos en cuenta los nuevos rostros que día a día asume la *pobreza*. La identificación de usuarios nos posibilitará mejorar y modernizar la oferta de servicios sociales” (idem, cursivas en el original). De lo anterior se desprende, en primer término, una cierta preocupación por precisar de modo exhaustivo esos *usuarios pobres* a gobernar, saber cuántos son, qué hacen, cómo viven, si trabajan, si tienen alguna adicción o padecen alguna enfermedad, qué destrezas poseen, cómo están conformados los hogares, procurando agudizar los reflejos para responder a cualquier eventualidad que amenace la rutina social diaria.

La *pobreza* y sus *nuevos rostros* no eran fenómenos desconocidos con anterioridad a 1995. Lo que sí puede advertirse en estos años es que las problematizaciones de las nuevas autoridades del DEM con las que abordar la situación de la población *villera* se redefinen crecientemente en términos de *pobreza*, de sujetos objetivados como *carentes* de normas, educación, aspiraciones.

En años en los que los precios de los alimentos tendieron a la estabilidad e incluso a la deflación (como en 1999), hecho que ayudó a mantener la capacidad de compra de los hogares en un contexto de contracción del ingreso familiar (Calvo y Aguirre, 2005), la asistencia alimentaria de las autoridades salientes del DEM fue progresivamente redefinida por las autoridades entrantes. Como se vio en el capítulo anterior, “la ciudad contaba con ciento veinte ollas populares abastecidas por el municipio con funcionamiento precario, gestionadas por los propios vecinos y presentaban un alto grado de conflictividad. Las 27 mil personas que diariamente retiraban sus alimentos evidenciaron ante la nueva gestión municipal una condición de máxima vulnerabilidad, con una creciente actitud de *dependencia* para con el Estado” (MR, 1998a:13, cursivas del autor). La respuesta del municipio a esta situación fue, a comienzos de 1997, el lanzamiento del *Programa Crecer* para abordar de modo integral e interrelacionado niños, grupos familiares con *necesidades básicas insatisfechas*

(NBI) y a la *comunidad* en su conjunto. Desarrollo de la niñez, desarrollo de familias, desarrollo comunitario, estructuraban una intervención municipal en la que se sumaban escuelas, parroquias, clubes, vecinales y centros de salud, esto es, “el entramado de una *red* con otras instituciones y organizaciones para brindarle a la familia todo el apoyo que la comunidad pueda ofrecerle” (MR, 2004a:17, cursivas del autor)<sup>160</sup>.

La institución familiar se ubicaba en el centro de la reflexión dado que esta población, *pobre* mas no *trabajadora*, estaba huérfana de las técnicas estatales de seguridad social que –ya en francos niveles decrecientes hacia la segunda mitad de la década del noventa y formalmente al menos–, protegían a los individuos afectados por relaciones laborales registradas ante el Estado. Por ende, la familia y la *comunidad* con sus organizaciones, eran los reductos de contención de estos *pobres*, los principales ámbitos de sociabilidad en donde introyectar normas de comportamiento y resolver los problemas de escasez que los afectaban. La familia, en definitiva, era puesta en el lugar de “medio para el desarrollo de los individuos, un medio para introducir en su seno una exigencia normativa en materia de buen comportamiento educativo, conyugal y sexual” (Donzelot, 2008:10); a través de ella se procuraba *crear* individuos capaces de cierta autorregulación, de cuidarse y controlarse por sí mismos.

Las autoridades del DEM atribuían a esta población dificultades “para sostener actividades con permanencia, carencia de hábitos de sistematización y continuidad, ausencia de proyecto familiar y personal y alto grado de desafiliación” (MR, 1998d:2); por ello había que desarrollar en su seno “hábitos de convivencia, participación, permanencia, continuidad, sistematización y democratización en las relaciones familiares” (MR, 2004a:12) que hicieran las veces de soporte y relevo para su gobierno.

En la racionalidad de las autoridades del DEM, la nutrición no equivalía al mero acceso a los alimentos sino que convocaba prácticas familiares de lactancia, cocina, higiene, manipulación de los alimentos. Por ello, no bastaba con garantizar la disponibilidad de comida ya elaborada, tal como se había venido haciendo previamente. Esto podía tener como contrapartida no deseada estimular

---

<sup>160</sup> En el próximo capítulo se ampliarán los usos de la *comunidad* para el gobierno de grupos e individuos.

la despreocupación en quienes la recibían por procurársela ellos mismos, desarrollando su pereza y el hábito de que siempre podrían exigirle al Estado esa prestación, generando eventuales contraindicaciones y conflictos en caso ella llegara a interrumpirse. Había que ponerle punto a esa dependencia de la asistencia directa estatal para no olvidar que el esfuerzo y la iniciativa individual y familiar seguían siendo las bases que legitimaban cualquier retribución. La asistencia alimentaria formaría parte de un marco programático más amplio con que “promover la *autonomía* de los sujetos; fomentar el desarrollo de capacidades y la adquisición de conocimientos en familias, grupos y organizaciones sobre el tema alimentario y nutricional” (MR, 2004a:16, cursivas del autor). “Proponemos partir del reconocimiento de las potencialidades que posee la familia [...] De ningún modo partimos de la culpabilización ni de la victimización sino que por el contrario estimulamos su responsabilidad y aptitud” (Bianchi y Barrio, 2005:44). Promover sujetos autónomos implicaba impulsar la “construcción de ciudadanía, [de] sujetos de derechos capaces de asumir responsabilidades, compromisos y relaciones de reciprocidad” (MR, 2004a:6). “De las necesidades a los derechos”<sup>161</sup>, daba cuenta de un desplazamiento conceptual que enfatizaba la “construcción de actores–sujetos que se emancipan de las limitaciones básicas que impone la *pobreza* y la dependencia de ser asistidos por intervenciones de políticas estatales [...] El punto de partida es reinstalar en la sociedad el debate en torno a la noción de ciudadanía y los derechos sociales” (MR et al.:1997:7, cursivas del autor).

La entrega de alimentos con los que elaborar la comida familiar en la propia vivienda *villera* era un avance en el proceso de hacer responsables a los individuos de su propia alimentación, de inculcarles el hábito de resolver por su cuenta los problemas con los que se enfrentaban, produciendo también una mayor libertad en la familia de que pueda decidir autónomamente en base a su deseo, su interés, sus preferencias, qué comer, desactivando en paralelo las prerrogativas que tenían los responsables de las *ollas populares*, quienes podían discriminar a

---

<sup>161</sup> Título del Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales (organizado por la Secretaría Promoción Social de la municipalidad de Rosario, UNICEF Argentina y la Red Rosario de Investigación en Ciencias Sociales y celebrado en Rosario los días 2, 3 y 4 de julio de 1997. Puede tomarse esta instancia como un indicador de la permanente reflexión de las autoridades y agentes del DEM por producir conocimientos útiles al gobierno de la población *villera*.

quiénes entregarles raciones de comida y a quiénes no, negociar y/o darle otro destino a los insumos girados por el municipio, etcétera.

En este sentido, una funcionaria del Estado local recuerda que para cuando comenzaron a estar operativos los *Centros Crecer*<sup>162</sup>, la asistencia alimentaria que brindaba procuraba sembrar en la población el hábito de “dejar de ir a pedir y [la comida] producirla yo [...] Cuando llegó Binner fue como decir: basta de asistencialismo”<sup>163</sup>. Basta del mero hecho de ir a buscar comida a los comedores comunitarios que funcionaban a modo de olla popular; basta del pasivo acto de recibir, ese poco conveniente *camino a la servidumbre*.

La anterior autonomía con respecto a las prácticas asistenciales también era procurada a partir de la posibilidad de que las familias inscriptas en el *Programa Crecer* autoprodujesen parte de sus alimentos, sea criando animales y/o cultivando huertas familiares. Esto no sólo contribuiría a una nutrición más adecuada de los integrantes de la familia sino que incluso podía alentar la iniciativa individual, habilitar la obtención de ingresos monetarios a partir de su potencial comercialización. El asociativismo y el emprendedurismo que este tipo de actividades estimulaba, supuestamente redundaría en menor violencia social, en contención de lazos familiares y sociales amenazados por las carencias materiales.

En el discurso de las autoridades *pesepistas*, uno de los pilares sobre los cuales apoyar dicha emancipación era la *autoestima* de los individuos; si es verdad que “el gueto [...] es menos un hecho físico que un estado de ánimo” (Wirth, 1980:29, en Merklen, *Op. Cit.*:165), las percepciones, los pensamientos, sentimientos, valoraciones y juicios referidos a la propia evaluación de uno mismo eran vistos como factores condicionantes que podían trabar la capacidad autogestionaria de esos mismos individuos y era menester entonces trabajar sobre tales objetos. En consecuencia, debía apuntalarse “que las personas se sientan reconocidas en su particularidad y en el respeto a su identidad y su saber” (MR, 2004a:8) así como “favorecer la autovaloración y autonomía, promoviendo la adquisición de conocimientos y destrezas para la resolución de problemas

---

<sup>162</sup> Llegaron a funcionar treinta y tres *Centros Crecer*, “ubicados en barrios de relocalización de poblaciones o en zonas de incremento de riesgo social” (MR, 1999a:7), cuatro de ellos pertenecientes a organizaciones no gubernamentales que se desempeñaban vía convenios con la Secretaría de Promoción Social del municipio.

<sup>163</sup> Entrevista a Daniela, maestra jardinera y agente municipal del ex *Centro Crecer* N° 18 (hoy *Centro de Convivencia Barrial Ludueña*).

cotidianos” (MR, 1998a:13). A la par de tender a elevar la autoestima reconociendo una disponibilidad de saberes propios en base a los cuales derivar potencialmente ingresos regulares, podía observarse también un uso de los vínculos de amistad, pertenencia comunitaria o parentesco familiar a modo de capital, de activo solidario con el impulso de actividades lucrativas asociadas. Aprovechar la intensidad de las emociones, las tradiciones, las trayectorias comunes que empapan los lazos sociales en la proximidad de la *villa* para darle sustento a iniciativas productivas que permitan progresivamente emanciparse del hecho de ser ayudados por el Estado.

#### **IV.5 La vivienda y el hábitat como *desarrollo de la comunidad***

El citado documento elaborado por el IEM –*Programa para el Gobierno Municipal del Dr. Binner*– proponía, en materia de vivienda para las *villas*, reforzar la búsqueda de subsidios ante organizaciones no gubernamentales extranjeras y organismos de cooperación internacional así como el “diseño de operatorias que potencien la autogestión y la participación popular como herramientas irremplazables [...] intentando lograr la mayor cantidad de soluciones colectivas e individuales” (IEM, 1995a.:45). Sin embargo, al poco tiempo, la problemática de la vivienda pasaría a reconocerse como “componente de [otra] mayor, que es la del hábitat popular, que comprende otros elementos, tales como la calidad de la infraestructura urbano–comunitaria y la calidad de la organización social, [lograda ésta por] la generación de redes solidarias que favorezcan a la participación [...] la cual debe ser observada en sus dos dimensiones: como derecho a la inserción y como deber de implicación” (MR, 1998a:29). Apelando a la *activación*, al involucramiento resolutivo de los propios sujetos a gobernar, ese hábitat era “el medio físico modificado por los grupos sociales para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades básicas: protección del medio natural, abrigo, creatividad, identidad, permanencia, espacio de encuentro, relación, educación, trabajo” (MR, 1998b:48).

El *Programa Convivencia* iniciado por las anteriores autoridades del DEM seguía en vigencia, disciplinando la ciudad, abriendo calles, reordenando en cada manzana las parcelas “a fin de lograr una adecuada *densidad* poblacional” (MR,



1998a:30, cursivas del autor), regularizando los dominios y ejecutando obras de infraestructura. Otro programa del SPV (*Programa Solidario*) hacía descansar las soluciones habitacionales para la población en emergencia habitacional “en el trabajo solidario de los vecinos a través de la autoconstrucción colectiva o individual” (MR, 1998a:30), en concordancia con las intenciones declaradas durante la campaña electoral. No obstante, las intervenciones en el marco de estos y otros programas<sup>164</sup> no alcanzaban el “objetivo totalizador [que era] la erradicación de todos los asentamientos irregulares del municipio [cuya situación] genera inseguridad social, impide el desarrollo urbano de grandes áreas y, por ende, las desvaloriza” (MR, 1998a: 30). Para lograr esa erradicación se había formulado el *Programa de Recuperación y Transformación Urbana* (PROSUR), cuyo financiamiento era gestionado ante el BID y cuya duración se estimaba en un lapso de entre cinco y siete años. Se pensaba que con este programa era factible construir “una ciudad equilibrada y sustentable, que permita reforzar las aspiraciones y deseos de ciudad *competitiva*” (MR, 1998b:39, cursivas del autor), antes de que el crecimiento poblacional esperado hiciese irreversible las consecuencias de una urbanización descontrolada en áreas de interés estratégico para el desarrollo urbano futuro.

La integración social a la que se apuntaba con estas intervenciones requería nuevamente –como se vio con respecto al tema de la alimentación– de la *participación* de los *usuarios* para ganar eficiencia y eficacia; ellos debían ser involucrados para así dotar de “mayor confiabilidad a las relaciones comunidad–gobierno local, [facilitando] además la búsqueda de soluciones creativas potenciando el uso del *capital humano*, recurso decisivo para que los proyectos prosperen en forma sostenida” (idem:41).

El modelo participativo propuesto para implementar este programa apuntaba a “cambios en los estilos de liderazgo [...], la elección democrática de representantes de los beneficiarios [...] que tendrán la responsabilidad de la correcta difusión de los logros y problemas del proyecto a la comunidad y realizarán consultas a sus representados toda vez que sea necesario” (MR,

---

<sup>164</sup> *Programa Escriturar*: destinado a regularizar la tenencia y el pago de viviendas construidas por el SPV en gestiones anteriores; *Programa Tercera Edad*, *Programa Crecer*, el cual se dirigía a ofrecer lotes urbanizados con módulo sanitario y canasta de materiales; *Programa Acceder*, para demanda de viviendas de sectores de ingresos medios y medios-bajos, son algunos ejemplos que dan cuenta de una oferta diversificada para una población también diversificada.

1998b:39). Este énfasis en *integrar* a esta población en una sola ciudad, respondía menos a una cuestión física o ecológica sino a que el *barrio*, la *comunidad* – enunciados de alta frecuencia en los discursos de las autoridades del DEM de Rosario en la segunda mitad de los años noventa–, con su densidad de valores y normas propias, acarreaba la posibilidad manifiesta de una segregación, de un aislamiento cultural –con respecto a estilos de vida *normales*– de difícil reversión.

El proyectado PROSUR recibió finalmente hacia el año 2001 el nombre de *Programa Rosario Hábitat – Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares* y fue financiado por el BID (US\$43 millones) y el propio Estado local (casi US\$29 millones). El BID inscribía dicha financiación en el marco de su estrategia de reducción de pobreza y elevación de la calidad de vida para la población en el país: “el Banco viene apoyando [...] proyectos de mejoramiento de barrios que permiten atender de manera costo–eficiente las necesidades del gran número de personas que viven en condiciones de marginalidad urbana, al tiempo que introduce componentes de reducción de *riesgo social* y mecanismos de *participación comunitaria* en el planeamiento, ejecución y consolidación de esas intervenciones” (BID, 2000:3, cursivas del autor). Puede notarse la explícita preocupación de este organismo por evitar situaciones de conflictividad social en las *villas* en años en los que el país no podía salir de una aguda recesión económica<sup>165</sup> que acentuaba la insatisfactoria performance del mercado de trabajo y con ella, las condiciones materiales de vida de la población. Para ello, las inversiones en infraestructura previstas debían “incrementar el *capital humano y social* de estas comunidades [fortaleciendo] las redes sociales comunitarias” (BID, 2000:1, cursivas del autor), lo cual era coherente con otro de los pilares de la estrategia del BID para Argentina, a saber, “elevar la productividad y competitividad de la producción nacional” (BID, 2000:3), ya visto al momento de analizar la financiación recibida por el municipio de Rosario desde el BID para llevar adelante la construcción de algunos de los *CMD*. Importa destinar dinero a la provisión de bienes y servicios públicos

---

<sup>165</sup> Argentina arrastraba los problemas de una paridad cambiaria que afectaba su balanza comercial y los recursos fiscales disponibles, incurriendo sistemáticamente para compensar tal situación en un endeudamiento externo cada vez más costoso. La devaluación de la moneda que realizó Brasil –uno de los principales socios comerciales– hacia 1999 no hizo más que agudizar el panorama. El PBI tuvo en ese año una caída del 3% aproximadamente (INDEC, 2002:7), mientras que la tasa de desempleo se ubicó para la onda octubre –siempre de 1999– en 16,8% para el Aglomerado Gran Rosario (INDEC, 2012).

*tangibles*, como vivienda (sólo en casos de relocalización por apertura de calles), agua corriente, energía, escuelas, centros de salud, plazas y desagües, entre otras obras que contribuyan a prevenir un deterioro marcado en las condiciones de vida de esta población así como potenciales revueltas, pero gana creciente importancia dedicar dinero para formar en los individuos, en las familias y en las organizaciones barriales locales, *activos*, recursos, capacidades con las que “la comunidad se involucre en la manutención y entrega de algunos de los servicios brindados, garantizando [...] la sostenibilidad [sic] de las inversiones” (idem:20). Sin este cambio, la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento podía mermar la efectividad de soluciones pensadas como definitivas. De aquí el acompañamiento de todo un dispositivo configurado para atender a niños, adolescentes, familias en lo que refiere a educación, capacitación e inserción laboral, estimulación psicomotriz, nutrición, emprendedurismo en microempresas, recreación, etcétera.

En las representaciones del *Rosario Hábitat*, las *villas* no debían ser relocalizadas, como hacían las previas intervenciones del FONAVI sino, como anticipara el *Programa Convivencia*, *encauzadas*, *rehabilitadas*, jerarquizando “los derechos de los habitantes a la inclusión social [radicando] a la gente en el lugar en el que hoy vive” (MR, 2001:5). Encauzadas también no sólo “desde la perspectiva del mejoramiento y/o construcción de viviendas e infraestructura sino incorporando múltiples dimensiones que hacen al desarrollo de las comunidades involucradas” (MR, 2003b:2).

Las constantes alusiones a la *comunidad*, al desarrollo *comunitario* y/o *desarrollo de la comunidad*, que ocupan el centro de las autoridades y agentes del DEM en cuanto a alimentación y vivienda, encuentran antecedentes en la década del sesenta, cuando diferentes reflexiones académicas percibían que las etapas de crecimiento económico que llevarían a los países subdesarrollados de América Latina a la modernización y a la equiparación con los países del *Primer Mundo* (vía expansión de la educación y la movilidad social, ampliación de las comunicaciones, institucionalización de la democracia representativa, secularización de valores culturales –Nun, 2001–), lejos estaban de cumplir tales expectativas. Consecuentemente, comenzó a pensarse que, al menos en parte, el problema no era estrictamente económico sino que residía en la falta vernácula de aspiraciones de progreso material, en la persistencia de orientaciones valorativas

tradicionales, en la anomia generada por el incipiente tránsito hacia otro tipo de sociedad. La superación de este panorama pasaba por *desarrollar la comunidad*, por “transformar hábitos, eliminar prejuicios, y modificar conductas y modos de vida de seres humanos que se resisten al cambio simplemente porque están habituados a modalidades antiguas o porque la nueva situación lesiona sus intereses” (Ander Egg, 1965:41). De acuerdo con Álvarez Leguizamón, “una de las características básicas del desarrollo comunitario consistiría en la intención de trascender un área específica de servicios para abordar en forma *integral* el ‘problema social’. El enfoque *integral* [...] se traslada al ámbito de la *comunidad* y que sobre todo, no focaliza en la solución de problemas puntuales, sino en la promoción de cambios psico-sociales (hábitos, mentalidades, conductas) de grupos más grandes e insertos en un territorio homogéneo” (Álvarez Leguizamón, 2008:87, cursivas en el original).

Las autoridades socialistas se hacían así eco de una racionalidad que en alguna medida vinculaba el estado de *marginalidad* y la débil integración de esta población (en parte aborígen) a las pautas culturales *normales* con la persistencia de actitudes y comportamientos que no redundaban en términos de *capital humano* y *capital social* que contribuyesen “al fortalecimiento de las diferentes formas de organización de la comunidad” (MR, 1998c:7). Incluso las inversiones en infraestructura contempladas por el *Rosario Hábitat* se hacían con vistas a “incrementar el *capital humano* y *social* de estas comunidades” (BID, 2001:4).

Ya varias veces mencionado, el enunciado *capital humano* se vincula con las teorizaciones elaboradas hacia mediados de los años cincuenta por los economistas Gary Becker, Jacob Mincer y Theodor Schultz, teorizaciones que señalaban los efectos económicos de la educación, educación como una suerte de inversión cuya rentabilidad futura era pasible de cálculo y que a su vez redundaba en mayores niveles de productividad económica con efectos sobre el desarrollo, el progreso material y la movilidad social intergeneracional (Aronson, 2007). “El monto de las inversiones realizadas en capital humano colocan al individuo en una mejor posición de competencia ante sus competidores en el momento de buscar un empleo y conservarlo” (Campos Ríos, 2003:105). El individuo era concebido bajo el supuesto de la conveniencia de incorporar y acumular aquellas capacidades educativas que a la larga se traducirían en mayores aptitudes con las que competir, elevar el rendimiento laboral y mejorar los salarios asociados.

#### IV.6 Empleabilidad y emprendedurismo

Dada la envergadura y las consecuencias del proceso de reconversión productiva que atravesaba el país<sup>166</sup>, las autoridades políticas de la ciudad entendían que cualquier intervención en materia ocupacional orientada a la población *villera* debía priorizar “la satisfacción de *necesidades elementales* y el fomento de la *integración social*” (IEM, 1995a:18, cursivas del autor) antes que cualquier otro criterio de estabilidad laboral, rentabilidad, eficiencia y/o eficacia económica. Al racionalizarse el trabajo como “eje central de la actividad humana, integrador y articulador de la vida colectiva” (MR, 2000:2), era indispensable que los individuos volcados a la población económicamente activa realizaran cualquier tipo de labor que originase un ingreso pero que fundamentalmente contribuyese a estructurar comportamientos que no se alejen demasiado de los socialmente convalidados. Al no ser factible –al decir de Monza (2002)– crear empleo productivo por decreto, el municipio combinó en estos años programas de transferencias de subsidios de emergencia enviados por el Estado nacional (como el *Programa Trabajar*<sup>167</sup>) o provincial (a cambio de algún tipo de contraprestación laboral de quien lo recibía) con acciones de capacitación –principalmente hacia jóvenes de entre 15 y 24 años, rango más afectado por la falta de trabajo– destinadas a “mejorar las condiciones de empleabilidad e integración social de los beneficiarios” (MR, 1998d:22). Este énfasis en las *condiciones de empleabilidad* suponía una problematización del desempleo que hacía foco no tanto en las causas que obstaculizaban la creación de ocupaciones por parte del sector privado –lo que implicaría centrarse en el análisis de los factores que intervienen en la demanda de mano de obra– sino en la ausencia o inadecuación de aptitudes y actitudes de la oferta con respecto a los requerimientos de la demanda. Traducción de la voz inglesa *employability* –síntesis de *employ* (empleo) y *ability* (habilidad)– (Formichella y London, 2005),

---

<sup>166</sup> Para 1999, la por entonces secretaria de Promoción Social del municipio señalaba que “las problemáticas han ido creciendo año a año. La agudización de los problemas sociales aumenta en forma permanente y todo el esfuerzo que se puede hacer es insuficiente frente al aumento de la pobreza y la desocupación”. Diario *La Capital*, 16/10/99.

<sup>167</sup> Financiada con dinero prestado por el Banco Mundial, esta intervención de las autoridades del Ejecutivo nacional surgió en 1996 para financiar el costo de la mano de obra en proyectos de desarrollo comunitario iniciados por Estados locales, provinciales u organizaciones no estatales sin fines de lucro. Fue pensado para población de hogares cuyos ingresos se ubicaran bajo la línea de pobreza (Ronconi, 2002).

la noción de *empleabilidad* se difundió en los años ochenta para referir las posibilidades de un individuo de conseguir un empleo y poder además conservarlo dadas sus calificaciones, conocimientos y competencias, poniendo el acento en que “los trabajadores pueden mejorar su desempeño a través de la adquisición de nuevas habilidades y saberes. De allí también su particular postura sobre la educación y, sobre todo, la formación profesional, a la que caracteriza como una inversión. No en vano la ‘empleabilidad’ se inscribe en la teoría del capital humano” (Bogani, 2005:50).

Con el *Programa Oportunidad* se buscaba justamente promover una juventud responsable, que sepa desenvolverse y relacionarse para acceder a un empleo. A los jóvenes con baja instrucción había que formarlos para que adquirieran “compromiso y predisposición frente a la tarea, capacidad de expresión (lenguaje oral, calidad de síntesis, vocabulario), nivel de esfuerzo (predisposición para mejorar) y capacidad para mejorar” (MR, 1998d:22). El desocupado debía su situación a su incapacidad de previsión, a la despreocupación, al descuido por dotarse del *capital humano* necesario para ser empleable; por ello había que “favorecer la socialización de los jóvenes [...] brindándoles asistencia educativa para completar o continuar sus estudios” (idem) y de ese modo competir mejor en el mercado de trabajo.

El apoyo al autoempleo por medio de micro y pequeñas empresas y cooperativas también fue pensado como uno de los caminos a recorrer para tratar de morigerar la escasez de trabajo asalariado e ingresos. “El empleo en relación de dependencia, con una concepción que teníamos desde hace muchos años, hoy por hoy ya no va. Entonces hay que pensar en otras cosas. La generación de su propio ingreso de cada uno de los trabajadores, con un buen nivel, un marco legal que le de una solidez, pero no el empleo en relación de dependencia porque está muy limitado”<sup>168</sup>. El *emprendedor empresario* continuaba siendo una de las apuestas de las autoridades estatales; a él había que capacitar y asistir técnica y financieramente en sus proyectos para “fortalecer su voluntad de esfuerzo [y habilitarlo] para una autoidentificación de sus capacidades de empresario” (MR, 1998a:34). La meta de estas intervenciones era que los emprendedores “alcancen la *autosustentabilidad* mediante su vinculación con el sector formal de la

---

<sup>168</sup> Entrevista a Ana Castro, agente del SME de la Municipalidad de Rosario entre 1996 y 2007.

economía” (MR, 2000:12, cursivas del autor), para lo cual debían desarrollar “habilidades empresariales en un ámbito de colaboración solidaria” (MR, 2001:12). Con las cooperativas, conceptualizadas como parte del sector de la *economía social*, se siguió en aquellos años “la estrategia de que se fueran asociando, buscando otro nivel –para cada uno de ellos [sus miembros]– de vinculación con el entorno. La cooperativa es una herramienta importante para la generación de ingresos de la persona que está desocupada”<sup>169</sup>.

Si el *villero* debía ser compensado en su carencia de capital *humano y social* y además, en tanto emprendedor, reconocerse más como empresario que como mano de obra asalariada, se sigue que en la racionalidad de las autoridades del DEM, ese *emprendedor* aparecía como suerte de *empresa* para sí mismo y debía asumirse como un *empresario de sí* cuyas decisiones (alimentación, elección de estudios, disposición del tiempo, etc.) pasan a leerse en clave de costo/beneficio, de inversiones que afectarían los ingresos a obtener. La cercanía de la discursividad de las autoridades municipales con la racionalidad gubernamental *neoliberal* y su economización del campo social de acuerdo al examen hecho por Foucault en *Nacimiento de la Biopolítica* es notable. En el esquema de análisis de aquéllas, las relaciones de uno consigo mismo y con los demás son crecientemente informadas por el modelo de oferta, demanda y competencia. Sólo “una especie de análisis economicista de lo no económico” (Foucault, 2007:280) como el propuesto por el pensamiento neoliberal hace posible ver a la salud, a la educación y a los vínculos familiares, de amistad y/o de vecindad como inversiones en capital *humano y social* redundantes de una potencial renta. Como *empresario de sí*, recae sobre el sujeto una mayor responsabilidad por las decisiones tomadas. El futuro se hace presente en cada decisión/inversión induciendo un prudencialismo con el cual regular su conducta.

#### **IV.7 La necesidad de la participación**

Las autoridades del DEM asumidas en diciembre de 1995 bien hicieron en preocuparse por la “consolidación de ‘dos ciudades’: una incluida, con empleo y

---

<sup>169</sup> Entrevista a Ana Castro.

acceso a los servicios urbanos; otra excluida, desocupada, al margen de los progresos de la ciudad” (PER, *Op. Cit.*:30). La evolución de la situación socioeconómica de Argentina en general y Rosario en particular justificaría las diferentes intervenciones que se dieron sobre la población *villera* para fines de los años noventa y principios de la década siguiente ya que, lejos de revertirse, el panorama de la *segunda* ciudad iría progresivamente agravándose.

Se ha visto que el discurso de las autoridades municipales a lo largo del período 1996–2001 estuvo nutrido por una permanente convocatoria a la participación de los sujetos a gobernar. Epistemológicamente, estos eran definidos como *ciudadanos*, si bien en el caso de la población *villera* tal ciudadanía imponía un proceso de construcción en el que particularmente se cuidase que ella respete deberes y no sólo exija derechos.

Para precisar esta población a gobernar de cara a hacerla ciudadana, esto es, poder determinarla en número y características, hacia 1997, los doscientos setenta y tres agentes municipales profesionales y los quinientos colaboradores con que contaba el *Programa Crecer* (MR, 1998d:3) salieron a caminar las calles de las *villas* próximas a los treinta y tres *Centros Crecer*<sup>170</sup> para encuestarla y reunir de ese modo la información necesaria con la cual conformar un *Registro Único de Beneficiarios* (RUB); éste reunía “datos personales de cada miembro del grupo familiar que convive en el hogar, nivel de instrucción, situación ocupacional, enfermedades, embarazos que cursan o discapacidades que padecen, condiciones de la vivienda y tipo de ayuda que reciben [para] conocer y realizar el seguimiento de las familias vulnerables” (MR, 2004a:11). Con este registro se buscaba asegurar de modo minucioso que efectivamente la población que antes buscaba comida en las *ollas populares/comedores* comunitarios sea merecedora de recibir las cajas de alimentos secos no perecederos que en reemplazo pasaría a entregar la municipalidad.

Para acceder al alimento, la población de las *villas* iba a ser expuesta a un mayor esfuerzo en el cual se jugaba la constitución de una nueva subjetividad; debería desde entonces aceptar y cumplir horarios al mandar a los niños a la guardería del *Centro Crecer*, capacitarse y procurarse ingresos, responsabilizarse

---

<sup>170</sup> Los edificios de los *Centros Crecer* se emplazaban, como se dijo, cerca de las *villas*, de los espacios de relocalización y cerca también de los centros de salud para una lograr una articulación eficiente de las distintas áreas u oficinas municipales. Ver Anexo VIII.



por la salud de dichos niños, estrechar vínculos entre sí; en definitiva, se sometería a una normatividad que legitimase la asistencia estatal. Si iba a ser ciudadana, esta población ya no recibirá fácilmente la comida que otros preparaban por ella –revirtiendo así su actitud de dependencia– porque obtendría y aprendería a cocinar alimentos de manera tal que respetase los requisitos nutricionales familiares. Tampoco sería objeto del clientelismo al que se prestaban las *ollas populares* mantenidas anteriormente por el Estado local<sup>171</sup>, sospechadas de operar para otros partidos políticos.

El *Programa Crecer* –integración de los lineamientos de PROMIN y PRANI<sup>172</sup> en cuanto a control de salud, estimulación pedagógica y cuota nutricional para niños de dos a cinco años con proyectos municipales orientados a la autoproducción de alimentos, la recreación y el trabajo de organizaciones barriales– contaba para cumplir lo anterior con equipos de nutricionistas y voluntarios “entrenados en técnicas de estimulación y [...] manipulación de alimentos y arte culinario” (MR, 1997c:6). Así por ejemplo, entre las funciones atribuidas al auxiliar de cocina presente en cada *Centro Crecer* –para preparar desayunos, meriendas o almuerzos para los niños que asistían–, figuraba la “implementación de talleres de cocina en función de un mejor uso de los alimentos de las cajas” (MR, 1998c:12). El ciudadano a formar debía ser educado para alimentarse de manera *saludable*, debía aprender que saciar el hambre no era sinónimo de estar adecuadamente nutrido. Distintos *talleres*, siempre coordinados por un *facilitador*, comenzaron a proliferar en este ámbito como instancias teórico–prácticas ideadas para la transmisión de conocimientos y adquisición de capacidades que induzcan a estos ciudadanos hacia nuevos comportamientos y hábitos (reproductivos, productivos, de higiene), orientándolos a resolver los problemas concretos que los afectaban.

---

<sup>171</sup> “Esto de entregar la comida, de las colas esperando recibir la comida elaborada, es una imagen bastante diferente a decir... Uno pretende que la asistencia no tenga que estar, que no sea necesaria... pero dentro de todo, me parece que es un poquito más *digno* entregar una caja y que vos en tu casa puedas definir cómo la hacés [la comida]”. Entrevista a Josefina Bianchi, politóloga y agente municipal de la Secretaría de Promoción Social, coordinadora del *Programa Crecer* entre los años 2000–2004. Cursivas del autor.

<sup>172</sup> Dependiente del ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el *Programa Alimentario Nutricional Infantil* (PRANI) –implementado en 1996 y discontinuado en 2000– buscaba convertir los comedores infantiles en Centros de Cuidado Infantil (CCI) que atendiesen el desarrollo psicosocial de niños de entre dos y cinco años, proveyendo para ello infraestructura y equipamiento. Contemplaba también la entrega de cajas de alimentos secos (equivalentes a 40 mil kilocalorías) a familias cuyos niños asistían a comedores y el refuerzo dietario de la comida elaborada en aquellos (Britos et al., *Op. Cit.*).

Los individuos también tenían que hacerse responsables de autoproducir su alimento sin contentarse con la mera ayuda de la *caja* ya que ésta no incluía alimentos frescos, lo que acarreaba la necesidad de una complementación. Los promotores agrotécnicos y veterinarios con que contaban los *Centros Crecer* se encargaban de capacitar –también vía *talleres*– a los interesados en horticultura o cría de animales, entregándoles luego semillas, pollos, conejos y otros insumos para impulsar la actividad, alentando el encuentro y el establecimiento de lazos, el asociativismo, la autogestión y el emprendedurismo para la comercialización de eventuales excedentes y la progresiva independencia de prácticas asistenciales. El mismo movimiento que tendía a una alimentación variada –aprovechando los saberes de una población en muchos casos migrante, con experiencia en tareas agrícolas y que podía por medio de la huerta sembrar lo que *quería* comer–, sumaba estímulos para ir tras la búsqueda de un ingreso, permitiendo al individuo identificarse como *huertero*, tener una ocupación y sentirse útil con la sociedad.

Este ciudadano también tenía que velar por los futuros ciudadanos que tenía a cargo, comprometiéndose a que asistan regularmente al *Centro Crecer* ya que ello daba derecho a la percepción de cajas de alimentos adicionales financiadas con los fondos de PROMIN y PRANI, además de poder desayunar, almorzar y merendar allí. Esta práctica, por un lado, imponía al grupo familiar el tener que aprender a respetar y cumplir horarios (de inicio y finalización de las tareas pedagógicas, recreativas, alimenticias) e involucraba además al niño en espacios de socialización dirigidos por maestras jardineras y profesores de educación física que tenían asignada la función de promover “la progresiva autonomía del niño en las actividades cotidianas” (MR, 2004a:14), de estimularlo en lo afectivo y cognitivo. Pero aquí no terminaba este procedimiento; el seguimiento de la evolución del niño habilitaba a que el equipo de profesionales de cada *Centro Crecer* pueda actuar sobre el entorno familiar, al que se visitaba con frecuencia para conocer su situación (estado de huerta y animales, violencia, abandono del hogar de las figuras paterna o materna, problemas de vivienda, etc.). Más allá de la particular formación profesional del funcionario del programa, se incentivaba a hacer de cada visita a la familia en su vivienda una oportunidad para recabar información sobre su situación.

De lo anterior se desprende que la gestión de esta población desde el punto de vista de su acceso al alimento implicó un estricto acompañamiento estatal que

pivoteaba sobre la nutrición de los individuos pero instrumentándola para exponerlos a técnicas (talleres, charlas, observación profesional, encuestas) tendientes a que asuman responsabilidades para una adecuada crianza de niños, proveer comida e ingreso e implicarse en la resolución de problemas barriales. Las prácticas de gobierno contaban con diferentes indicadores y medidas de resumen que permitían a los agentes municipales dimensionar y cuantificar sus *resultados*, proponer *metas* a alcanzar y, simultáneamente, ser evaluados en su performance.

En el plano de la vivienda, durante el período de análisis se reafirmó la tendencia tardíamente manifestada por las autoridades municipales anteriores de mejorar las *villas* antes que relocalizar su población, dado lo traumático que esto resultaba y el alto costo en términos económicos. En adición, la construcción estatal de viviendas era cara, insuficiente y no había recupero del gasto. En términos relativos, acondicionar *in situ* la *villa* abriendo calles, llevando agua corriente, desagües cloacales, gas, energía eléctrica, alumbrado, sin tener que enfocarse principalmente en la provisión de viviendas, tenía efectos políticos, de seguridad, sanitarios, más visibles e inmediatos. El mismo dinero empleado para construir –generalmente en territorio periférico de la ciudad– una cantidad de nuevas viviendas siempre inferior a la cantidad demandada, podía ser mejor utilizado para llevar servicios y afectar a una población más numerosa allí donde ella ya estaba radicada. Se continuó con el *Programa Convivencia* incorporándose a comienzos del año 2001 el *Rosario Hábitat*<sup>173</sup>, cuyo objetivo era “más que hacer casas, construir ciudadanía, esto es, incorporar a los vecinos que allí viven a la igualdad de oportunidades con el resto de la ciudad” (MR, 2001:5), garantizar desde el Estado los estándares mínimos del hábitat popular –junto con instalaciones sanitarias domiciliarias básicas– y dejar a la iniciativa y preferencias de la población el tipo de vivienda en la que residir.

La superación de las *dos ciudades* también requería de la participación de ese ciudadano en construcción, de su implicación. Como en el *Programa Crecer*, el *Rosario Hábitat* partía de un censo de la población de la *villa*, para el cual previamente se realizaba un trabajo de *sensibilización* con sus organizaciones y

---

<sup>173</sup> Las *villas* intervenidas fueron *Villa Corrientes*, *La Lagunita*, *Molino Blanco*, *Villa Itatí*, *La Tablada*, *Las Flores*, *La Cerámica*, *Empalme Graneros* y *La Palmera*.

referentes de cara a diagnosticar la factibilidad de la intervención estatal<sup>174</sup>. Una vez que se contaba con la aceptación de la población –plasmada en la firma de un acta acuerdo producto de sucesivas reuniones con ella–, se procedía a censarla en una ventana de observación corta (cinco días) para reducir las posibilidades de que aumentase el número de individuos que declaraba vivir en las viviendas de la *villa*, hecho que supondría destinar un mayor número de soluciones habitacionales<sup>175</sup>.

El ciudadano sería propietario de la tierra fiscal que ocupaba (previamente comprada por el municipio), cuestión que supondría no sólo comenzar a pagar impuestos y servicios sino primeramente parcelar y definir las dimensiones del lote de manera tal que en las manzanas que iban a trazarse no hubiese superpoblación pero tampoco límites difusos o imprecisos. Se estableció que la superficie de la parcela oscilaría entre los 100 y 120 m<sup>2</sup> –previando futuras ampliaciones de la vivienda o nuevas construcciones– y en base a este criterio debían acomodarse los lotes existentes. El excedente de familias de la manzana debería aceptar ser relocalizado en viviendas nuevas construidas por el mismo *Rosario Hábitat* en diferentes puntos de la ciudad, para lo cual el programa disponía de diversos profesionales encargados de convencerlas y acompañarlas en el tránsito. En conocimiento de que la relocalización alteraba la cotidianeidad de los sujetos (cambios de escuela, de centro de salud, mayores distancias al trabajo, pérdida de allegados o familiares que podían colaborar ante cualquier eventualidad), el acompañamiento personalizado de los funcionarios municipales era crucial para, por ejemplo, evitar el abandono de la nueva vivienda y el retorno a la *villa*. Esta situación también incidió en la elección de los emplazamientos para la construcción de las nuevas viviendas, de modo que estén lo más cerca posible del entorno conocido. Aquellas contaban con 33 m<sup>2</sup> de superficie edificada, una pequeña *kitchenette*, baño y lavadero, garantizando la satisfacción de aspectos sanitarios y de acceso a la energía, dando libertad para dividir el espacio interno según las preferencias y posibilidades de los moradores y previendole espacio libre por si fuese necesario sumar habitaciones.

---

<sup>174</sup> “Todo está facilitado en tanto se haga este trabajo previo de sensibilización, las reuniones con la gente del barrio, el tema de los referentes del barrio [...] es lo más difícil de este laburo”. Entrevista a Mirko, agente municipal del *Programa Rosario Hábitat*.

<sup>175</sup> Ver nota N° 131.

La delimitación de las parcelas, esa disciplina aplicada al espacio para repartir y mejorar el control de los individuos, era una tarea que en un primer momento se llevó a cabo en las oficinas del SPV sin mediar consulta alguna con la población afectada. En ciertos casos, la empresa contratista de las obras plasmaba a la fuerza los *corrimientos* de lotes así delineados, los nuevos perímetros, incluso con supervisión de la policía. Este procedimiento generó fuertes resistencias de la población, a lo que se sumaba el hecho de que en el tiempo transcurrido entre el censo y el inicio de la reorganización territorial, nuevas familias habían llegado a la *villa*. El SPV debió en consecuencia rever sus procedimientos de gobierno, pensar nuevas tácticas y técnicas que evitasen este tipo de obstáculos; con cada *villa* intervenida se adquirirían aprendizajes a tener en cuenta para sortear contratiempos en las próximas en las que se iba a desembarcar: “como equipo empezamos a preguntarnos si era la única intervención posible, la única forma posible de *hacer un barrio*, de *programar un barrio*. Nos ponemos a estudiar, empezamos a pensar nosotros [...] El programa [*Rosario Hábitat*] nos daba capacitaciones [...] y empezamos a ensayar...”<sup>176</sup>, inventándose así un *diseño participativo* de los lotes que tratase de contemplar los intereses de los afectados. Una de las ventajas de este mecanismo radicaba en que “no había nadie que concentre algún saber”<sup>177</sup>, esto es, sorteaba el poder de los referentes o líderes de la *villa*, quienes podían trabajar para desacreditar el avance del *Rosario Hábitat*.

Sirve mencionar que a lo largo de todo este proceso, el trato con la población se concretaba por medio de la metodología de *talleres*; éstos permitirían “arribar a acuerdos transparentando los intereses de cada actor, logrando avanzar no sólo en el proyecto sino fortalecer la generación de redes y la sostenibilidad [sic] de la vida comunitaria al transferir a la población herramientas de resolución de conflictos” (MR, 2005a:4); no obstante, en palabras de una funcionaria municipal vinculada al programa, en esos talleres “la institución [el municipio] te pide [como *facilitador* del *taller*] que vayan todos contentos, que decidan lo que ya está decidido y que piensen que lo decidieron... [El *facilitador*] modifica este pedido de la institución, le da a entender a la institución que no se puede

---

<sup>176</sup> Entrevista a Ximena, psicóloga y *animadora sociocultural* del programa *Rosario Hábitat*. Cursivas del autor.

<sup>177</sup> Idem.

*manipular a la gente de tal forma*, que algo de la escucha de lo que el otro te está pidiendo vos tenes que tener, algo de la participación le tenes que dar al otro y de la decisión”<sup>178</sup>. Un gobierno efectivo requería conocer la materia que constituía su objeto. El *taller* actuaba entonces como un mecanismo que contribuía a conducir la conducta de la población participante según las conveniencias prefijadas de las autoridades políticas (instalando temas de debate, orientando las discusiones, regulando cómo y a quién darle la palabra) pero también a relevar sus preferencias para informar a las intervenciones estatales los potenciales conflictos que podrían surgir si se siguiesen determinadas prácticas de gobierno. Los *talleres* lograban además el compromiso de los participantes –prácticamente la totalidad de la población dado que allí se ponía en juego su permanencia en la *villa*, los límites a redefinir de su lote y el acceso a mejoras para su vivienda– con los términos en los que se planteaba la operatoria del programa; éstos no eran directamente impuestos sino argumentados, justificados y convalidados. La instancia del *taller*, por último, trasladaba a la propia población el imperativo de aportar una respuesta a la necesidad de demarcar las parcelas y discutir las relocalizaciones pero también le trasladaba la gestión de los conflictos que pudiesen desprenderse, permitiéndole al municipio correrse del lugar de responsable de los mismos.

Por el lado del empleo, la formación de jóvenes (de entre 15 y 24 años) que pudiesen ser empleables se basó en dotarlos de “capital cultural [...] y social” (MR, 1998a:33), esto es, completar la educación primaria – sacar al joven de la calle y su oferta de tentaciones, remitiéndolo a una institución de aprendizaje y simultánea vigilancia y jerarquía– a la par de darles capacitación durante diez meses en tareas vinculadas al sector de la construcción, otorgándoles como estímulo una pequeña cantidad de dinero a condición de cumplir con un porcentaje de asistencias exigido.

También aquí había una apuesta para que el sujeto pueda “reconocerse en la condición de ciudadano” (MR, 1998d:22): por medio del Centro de la Juventud, el Estado local potenciaba la socialización de los *beneficiarios* haciéndoles conocer otros espacios culturales e involucrándolos en actividades de recreación fuera de la *villa*. El *Programa Crecer* seleccionaba –de las familias que atendía– a “aquellos núcleos que *mejor puedan entender la propuesta* y manifiestan

---

<sup>178</sup> Entrevista a Ximena, *animadora sociocultural* del programa *Rosario Hábitat*.

condiciones para sostener a sus hijos en ella” (MR, 1998d:22, cursivas del autor) y seguía el proceso para evitar deserciones. Las competencias laborales por sí solas no eran garantía de *empleabilidad* mas el involucramiento del sujeto a una red más amplia de contactos, el acercarle estímulos de la mano de visitas a museos o paseos por la ciudad, mostrarle que eran posibles formas alternativas de vida por medio del trabajo, actuaban como técnicas con las que lograr en él la incorporación de otras normas de conducta; una socialización que no discutiese los pilares sobre los que se apoyaba la organización de la sociedad.

El ciudadano también sería un *emprendedor autoempleado* al cual respaldar y para ello, el SME suscribió acuerdos con instituciones como el Consejo de Formación y Capacitación Profesional<sup>179</sup> de Rosario y la Asociación Alemana de Cooperación Técnica, con esta última, para implementar la tecnología educativa CEFE –*Competencia como base de la economía en la formación de empresas* (MR, 1998d:34)–, metodología de capacitación empresarial que hace foco en la experiencia, las habilidades, las actitudes del individuo como capitales con los que iniciar y/o desarrollar una empresa. Esta técnica apunta a todo un trabajo de introspección de los sujetos para analizar sus pensamientos, sus sentimientos, sus maneras de reaccionar ante determinadas circunstancias que podrían presentársele en su emprendimiento productivo y así poder ejercitarse en respuestas alternativas más beneficiosas que las que surgirían espontáneamente. Tomando los problemas concretos y reales a los que se enfrenta un emprendedor, la metodología combina *formación empresarial* con adquisición de actitudes personales convenientes para la futura empresa. El asesoramiento del municipio también incluía la mediación con instituciones financieras y la asistencia técnica a modo de monitoreo una vez en marcha el emprendimiento.

La insuficiencia de las empresas del sector privado para absorber la abundante mano de obra disponible y la preocupación por evitar disturbios sociales, coadyuvaron para que las autoridades del DEM –reelectas en 1999<sup>180</sup>–

---

<sup>179</sup> Impulsado por el DEM, este consejo contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, el Consejo Siderúrgico de Formación Profesional de Canadá y la Fundación Ford, además de utilizar recursos económicos provenientes del BID (*Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes*).

<sup>180</sup> La *Alianza Santafesina* integrada por el PSP, la UCR y el PDP se impuso en los comicios para autoridades locales con aproximadamente el 63% de los votos (excluyendo impugnados y en blanco), resultando reelecto intendente Binner, cuyo sublema obtuvo el 78% de los votos del lema y el 50% de los votos válidos totales). Datos povistos por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe disponibles en <[www.tribunalelectoral.santafe.gov.ar](http://www.tribunalelectoral.santafe.gov.ar)>. Consultado el 12/11/12.

asumiesen un papel compensador apoyando salidas laborales cuentapropistas que convirtan la demanda de empleo en oferta de bienes y/o servicios con los que generar un ingreso. Con sus particularidades, las ferias de verduras y artesanías se inscribieron en este mismo sentido, apuntalando la llegada de esta producción barrial a puntos de venta que le diesen mayor visibilidad; el Estado local las montaba (aportando gazebos, tableros, utilitarios para el traslado de los huerteros y su producción, etc.), les daba difusión por los medios de comunicación, alentando que a futuro pudiesen ser autosustentables a partir de crearse un mercado en torno a ellas. Rescatadas para responder a una crisis sin precedentes, las ferias se presentaban como algo exótico en la ciudad, solidarias con la imagen de centro turístico que Rosario buscaba darse, ensamblándose en una estrategia que suponía para ello la reanimación de zonas costeras de la ciudad con nuevas atracciones comerciales, eventos culturales para el esparcimiento, oportunidades para el encuentro, etc. El acceso a mercados más amplios también era promovido vía acuerdos (*concertación*) con empresas que permitían la venta de manufacturas artesanales –de emprendimientos alentados desde el municipio– en sus locales comerciales.

A lo largo del período 1996–2001, las sucesivas intervenciones municipales para con este recorte poblacional fueron dándose de manera articulada, intentando aprovechar los conocimientos acumulados por los *CMD*, los centros de salud y los *Centros Crecer* y así asegurar una mejor economía para el ejercicio de poder. El *Programa Oportunidad*<sup>181</sup> del SME se apoyó, por ejemplo, en los *Centros Crecer* y sirvió a las líneas de *Generación de trabajo e ingresos* y *Fortalecimiento institucional*<sup>182</sup> del *Rosario Hábitat*<sup>182</sup>.

En el diseño o racionalización de esta economía, sin dudas jugó un rol destacado la vinculación de las autoridades municipales con distintos organismos internacionales y el establecimiento de relaciones bilaterales con otras ciudades de América Latina y Europa, prácticas poco habituales en las autoridades anteriores y de las que frecuentemente se desprendieron accesos a recursos, financiamiento, asistencias técnicas e intercambios de experiencias útiles para gestionar

---

<sup>181</sup> Vigente desde 1997.

<sup>182</sup> Los restantes proyectos del programa fueron a) *urbanización integrada*, esto es, ordenamiento y reestructuración del tejido urbano, infraestructura básica y equipamiento comunitario, promoción de los beneficiarios en la gestión de proyectos y regularización dominial; b) acompañamiento social; c) mitigación ambiental; d) campañas de educación ambiental; e) acciones integrales para niños, adolescentes y sus familias.



poblaciones. A modo de ejemplos (además de lo ya dicho con respecto al CIDEU, ver nota N° 155), en noviembre de 1997 Rosario se integró a la *Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza*<sup>183</sup> y a la *Asociación Internacional de Ciudades Educadoras*<sup>184</sup>. El año siguiente el municipio firmó un acuerdo de cooperación con la Junta de Extremadura (España) para facilitar la internacionalización de pequeñas y medianas empresas y conseguir financiamiento para intervenciones en materia de empleo y capacitación en oficios (usufructuado por el *Programa Oportunidad*). En 1999 el municipio se postuló a la coordinación de la *Red N° 7 – Gestión y Control de la Urbanización* encuadrada en el programa Urb–Al<sup>185</sup> de la Comisión Europea, entidad de la cual obtuvo también contribución monetaria para la implementación de diferentes proyectos<sup>186</sup>. Los anteriores vínculos –así como los créditos contraídos con el BID– son ejemplificadores de los canales que se exploraron no sólo para rastrear dinero en coyunturas en las que las propias arcas y las del Estado nacional no permitían soportar la cantidad y magnitud de intervenciones que facilitasen el mantenimiento del orden social sino que también demuestran la precaución y predisposición de las autoridades por acceder a foros de aprendizaje, esto es, reconocer que las prácticas de gobierno suponen un trabajo previo sobre sí mismo de parte de quien ha de gobernar, una preparación para adquirir nuevas formas de razonamiento y de conducta necesarias, en otras palabras, una gubernamentalidad para conducirse a sí mismo y a otros.

Una reunión de lo expuesto en este apartado puede iniciarse señalando el marcado acompañamiento, el visible seguimiento que practicaron las autoridades municipales con la población *villera*. En años de una muy fuerte ausencia de empleo en la ciudad y el país, con individuos en la calle y en posesión de mucho tiempo ocioso y poco dinero para vivir, con el recuerdo fresco de las revueltas de

---

<sup>183</sup> Iniciativa del PNUD. Los argumentos para el ingreso de la ciudad a dicha Alianza consideraron los esfuerzos realizados por el municipio para disminuir la pobreza, traducidos en el porcentaje del presupuesto (aproximadamente el 50%, ver MR, 1997c) destinado a salud, promoción social y cultura.

<sup>184</sup> Impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona, la asociación busca intensificar la cooperación entre ciudades de América Latina en materia de educación formal y no formal.

<sup>185</sup> La Red tiene el objetivo de estrechar los intercambios de conocimientos, experiencias y técnicas entre ciudades de la Unión Europea y América Latina para desarrollar en las autoridades políticas capacidades con las que enfrentar los retos planteados por la acelerada urbanización registrada en las últimas décadas. Otras de las redes temáticas propuestas por Urb–Al refieren a control de la movilidad urbana, *lucha contra la pobreza*, financiación local y presupuesto participativo. Para más información, consultar [ec.europa.eu/europeaid](http://ec.europa.eu/europeaid).

<sup>186</sup> En 2001 por ejemplo, en el marco de la *Red N° 5 Políticas Sociales Urbanas*, las autoridades del DEM obtuvieron €325 mil para el proyecto *Empleabilidad y ciudadanía activa de las mujeres*.

1989 y 1990, desentenderse de esta población, abandonarla a su suerte, era para las autoridades socialistas garantía de resignar la posición que habían anhelado por no menos de diecisiete años.

Sobre la base de un nuevo dibujo territorial –los *distritos*, el trazado de manzanas y el dibujo de sus parcelas– que asegure una mejor observación y comunicación para las prácticas de gobierno, desde el DEM se combinó el ejercicio de un poder a la vez disciplinador y regulador en la producción de un sujeto que de pasivo *beneficiario* y *necesitado* debería pasar a ser un activo *ciudadano* capaz de mantenerse a sí mismo. No podía haber un nuevo sujeto sin una tarea de reterritorialización. Sujetos mejor localizados, vigilados y examinados en sus hábitos por una malla crecientemente ajustada de burocracia estatal, con sus edificios y agentes dispuestos a operar sobre cualquier acontecimiento que se alejase demasiado de la normalidad tolerada. Pero sujetos que a la vez eran parte de un objeto (la población) expuesto a una serie de variables sobre las que intervenir para orientarlo en el camino de las conductas deseadas. Objeto con comportamientos específicos en lo atinente a pautas de alimentación, preferencias de habitación y disposición a trabajar, con valores morales propios a considerar. Todo esto condicionaba la *construcción de ciudadanía* impulsada desde el DEM.

Alentar su participación en las intervenciones que buscaban gobernarla respondía al cálculo de conocer sus modos de vida, sus formas de pensar, sus deseos e intereses para ganarse así su confianza y organizar a partir de ello un conjunto de condiciones bajo las cuales la población disponga de los márgenes de libertad apropiados como para hacerse responsable de algunas cuestiones esenciales que hacían a su propia supervivencia. Basta de la cultura de la *cómoda* dependencia del Estado; éste debía ser descargado, debía ser relevado de ciertas prácticas que la población bien podía realizar con su propia iniciativa. Pero para esto, nada de imposiciones autoritativas intransigentes; en su lugar, gobernarla a partir de las tendencias que ella mostraba. Las autoridades estatales reorientarán sus intervenciones eligiendo brindar *capitales* que habiliten *ciudadanos* más autónomos y/o autosuficientes, que sepan desenvolverse en sociedad sin tutelas, modificando aspectos psicológicos que hicieran de soporte a nuevas aspiraciones, nuevas motivaciones y sistemas de valores. Que sepan cómo alimentarse y cómo acceder a servicios sanitarios, que sean concientes de su deber moral de

procurarse un ingreso bajo los términos de la oferta y la demanda (aún si no lo lograsen). El sujeto *ciudadano* como instrumento para alcanzar resultados de conjunto en la población: “El 70% de familias ha mejorado el nivel autonomía y autovaloración” (1997c:7), “un 80% de las familias asistieron a los Centros de Salud” (idem:8); “el 60% de las 4655 familias participaron en talleres de planificación, tomando las decisiones básicas de cada proyecto” (MR, 2005b:2), son sólo algunos ejemplos de la mirada de conjunto que sustentaba las intervenciones municipales.

## CAPÍTULO V: 2002–2007.

### Instalar capacidades para ampliar opciones

La agudización de la crisis socioeconómica del año 2002 supuso la puesta en escena de una nueva ingeniería para lidiar con sus consecuencias sobre la población. *Gobernanza, sociedad civil y comunidad* se afianzaron como recursos de las autoridades del DEM con los que gobernar a aquélla de una manera menos costosa. Con la gradual recuperación de la actividad económica y el empleo hacia 2003, el Ejecutivo nacional tuvo una mayor presencia en la conducción de la población *villera*, tendiendo también a la autonomización de los individuos de la asistencia estatal vía asociativismo y emprendedurismo. Los saberes de dicha población, otrora rémoras de valores culturales tradicionales, pasaron entonces a conceptualizarse como un *capital* a explotar para así incrementar el ingreso de los hogares.

#### V.1 Del infierno al purgatorio

El año 2002 comenzaba de modo alarmante: a la recesión que arrastraba el país desde 1998, con sus efectos negativos en términos de condiciones de vida, se sumaba, desde diciembre de 2001, un escenario de sucesivas autoridades del Ejecutivo nacional renunciando en un marco de violencia y movilizaciones callejeras (que sólo en la ciudad cobró siete vidas y decenas de heridos). Parálisis productiva, confiscación de depósitos bancarios, emisión de cuasi monedas, un 34% de la población económicamente activa del Aglomerado Gran Rosario con problemas de empleo (24,3% de desocupados y un 9,6% de subocupados horario para la onda mayo de la EPH), recurrentes *cacerolazos* y *asambleas barriales*, hacían a la emergencia del escenario a gobernar. A las autoridades del DEM le restaban casi dos años en funciones, la coyuntura no daba señales claras de tramitación y los recursos económicos –parte de ellos provenientes del régimen de coparticipación– parecían ser nunca suficientes para afrontar en tiempo y forma la magnitud de la crisis.

Tras de devaluación de la moneda –medida que por los cambios en los precios relativos, afectaba la capacidad adquisitiva de quienes percibían ingresos fijos–, desde el Ejecutivo nacional se implementó rápidamente el *Programa de Emergencia Alimentaria (PEA)* y el *Programa Jefes de Hogar (PJH)*. El primero estaba destinado a atender las “necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia” (Presidencia de la Nación, 2002a:1, en adelante PN) asistitiéndola con alimentos y el segundo, a brindar un subsidio económico a una población de casi 2 millones de desocupados jefes de hogar a quienes debía asegurársele su reciente derecho a la inclusión social. Ambas intervenciones procuraban atenuar mayores riesgos de delictividad y conflictividad social ayudando al consumo de la población para su supervivencia, atendiendo la escolarización de los niños así como su control sanitario. El *PJH* se orientaba además a la capacitación de los titulares en actividades productivas que promoviesen “el desarrollo y el bienestar de la comunidad, de tal modo que permita una rápida reinserción laboral” (PN, 2002b:7). El rasgo novedoso de este programa consistió en exigir, a diferencia de otras intervenciones asistenciales, una contraprestación laboral a modo de *activación* del desocupado que lo hiciera *merecedor* de la transferencia monetaria, lo que implicaba un cambio en la tradicional consideración del trabajo como derecho a garantizar. Los municipios podían adherir a ambos programas por medio de convenios con las autoridades de los Estados provinciales.

La caída del PIB ese año (2002) fue del 10,9%<sup>187</sup> y, según la onda octubre de la EPH, en el Aglomerado Gran Rosario el porcentaje de *pobres* alcanzó el 61% de la población, de los cuales la mitad clasificaba como *indigente*<sup>188</sup>. Los precios relativos fueron gradualmente acomodándose tras la devaluación, reapareciendo incipientemente un fenómeno olvidado en el país por diez años: la inflación. Esa misma depreciación del valor de la moneda local (porcentualmente mayor que el aumento de precios internos) mejoraría el tipo de cambio real y con él la competitividad de los sectores productores de bienes transables, incentivando la sustitución de importaciones y las exportaciones de *commodities* (de altos precios internacionales por entonces), hechos positivos para la balanza comercial del país y para el perfil productivo característico de Rosario y su *hinterland*.

<sup>187</sup> Datos del Banco Mundial disponibles en <[datos.bancomundial.org](http://datos.bancomundial.org)>. Consultado el 25/09/12.

<sup>188</sup> Datos del INDEC. Disponibles en <[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)>. Consultado el 20/12/12.

De esa manera, de a poco la actividad económica del país comenzaría una sostenida recuperación económica. Desde 2003 y hasta 2007, el PIB acumularía un crecimiento del 44%. La tasa de desempleo abierto del aglomerado estimada por el INDEC descendió del 22,8% en octubre de 2001 al 19% en 2002<sup>189</sup>. Luego de los cambios metodológicos introducidos en la EPH (INDEC, 2003), los valores para los cuartos trimestres del período 2003–2007 fueron 16,6%, 14,4%, 11,7%, 9,5% y 9%. Esta alta absorción de mano de obra vinculada a la reactivación económica (elasticidad empleo/Producto), fue posible gracias a la capacidad productiva instalada que permaneció ociosa los años anteriores y a aumentos de inversión<sup>190</sup>. La nueva paridad cambiaria implicaba un abaratamiento del precio de la mano de obra *vis à vis* el de los bienes de capital, con el resultado de un uso más intensivo de la primera.

La recuperación del número de trabajadores –y en menor medida del salario– asociada a la renovada dinámica de la Construcción y a la creación de unas 85 mil nuevas micro, pequeñas y medianas empresas en el Gran Buenos Aires y la región Centro y (Kulfas, *Op. Cit.*) junto a la obtención de saldos fiscales y comerciales positivos por parte del Estado nacional, serán sólo algunos de los indicadores que alimentarán los debates acerca de la configuración no de un nuevo *modelo* económico (Lavopa, 2007; Novick, 2006) apuntalado por el mercado interno como principal motor del repunte económico, *modelo* que no sería indiferente en cuanto a las técnicas y mentalidades con que gobernar a la población en general y a la *villera* en particular.

## **V.2 La racionalidad política de las autoridades socialistas del DEM ante los cambios del período**

Frente a las particularidades de la coyuntura de comienzos de 2002, las autoridades del DEM nuevamente asumieron la “responsabilidad de generar estructuras que permitan satisfacer las *necesidades básicas* de los rosarinos en alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo y servicios públicos” (CMCR,

---

<sup>189</sup> Esta disminución puede atribuirse en mayor medida a la salida de la actividad económica de parte de la población titular del *PJH* que a la creación neta de ocupaciones.

<sup>190</sup> La participación de la inversión en el PIB pasó de un promedio de 19% en el período 1993-1998 al 21,5% entre 2003 y 2007, con un pico, en este último año, del 24% (Kulfas, 2009).

2002:7, cursivas del autor), recortando gastos operativos y suspendiendo obras públicas para mantener las prestaciones esenciales en áreas como promoción social y salud. “Sabemos bien que el hambre se calma con alimento pero se soluciona con trabajo” (CMCR, 2002:21), con lo cual había que articular las transferencias giradas desde el Estado nacional en concepto de asistencia y derecho a la inclusión social con intervenciones tendientes a “ocupar las manos de los ciudadanos” (idem:23).

Para aquellos ciudadanos cuyas necesidades no eran estrictamente *básicas*, del orden de lo material, sino que se vinculaban con la pérdida de *confianza* y *credibilidad* (CMCR, 2003:11) en las autoridades estatales, ciudadanos que durante algunos meses se agruparon en parques y plazas de la ciudad en torno a *asambleas barriales*<sup>191</sup>, la respuesta brindada fue la del *Presupuesto Participativo* (PP), el cual contribuyó a diagnosticar tendencias, demandas e intereses de la *sociedad civil* y a demostrar “la capacidad del gobierno local de acudir a diversos instrumentos que le han permitido mejorar sus condiciones de *gobernabilidad* aun en los momentos más adversos” (MR, 2005d:55, cursivas del autor). La participación promovida desde este espacio –montado sobre los distritos<sup>192</sup> que organizaban territorialmente la ciudad– tenía una serie de beneficios para las autoridades del DEM: además de contener a un costo relativamente bajo<sup>193</sup> la movilización social post diciembre de 2001, alentaba que ciertas decisiones sobre intervenciones estatales pasasen a ser responsabilidad de dicha *sociedad civil*, lo que le permitía al Ejecutivo capitalizarlas o desligarse de ellas en función de ponderar las consecuencias que tuviesen para con los distintos sectores de la población. También le transfería a los participantes la eventual conflictividad surgida de posicionamientos opuestos frente a los tópicos en disputa y la competencia por la votación de proyectos a financiar, con lo que el municipio dejaba de ser el blanco de críticas recurrente.

En estos años, justamente la *sociedad civil* fue uno de los objetos que consolidó su visibilidad en el discurso de las autoridades del DEM. Suerte de

---

<sup>191</sup> Para ampliar el fenómeno de las *asambleas barriales* en Rosario se sugiere consultar Bloj (2004), Ingrassia (2002) y Carné (2010).

<sup>192</sup> El DEM inauguró en este período los CMD correspondientes a los distritos Centro (2005) y Noroeste (2006). El sexto y último (CMD Sudoeste) sería puesto en funcionamiento en 2009.

<sup>193</sup> En 2003, los fondos destinados a PP representaron un 6,32% de los recursos presupuestados. En 2004, un 4,18%; en 2005, 4,17%; en 2006, 3,40% y en 2007, 2,73%. Estos porcentajes surgen de la relación entre las partidas presupuestarias asignadas a PP y los recursos presupuestarios totales del municipio en cada año.

ámbito ni estatal ni mercantil poblado por una pluralidad de organizaciones, ella era el interlocutor con el cual dialogar, cooperar y construir *sinergias*; a ella había que fortalecerla en su “organización y en el conocimiento de los asuntos públicos” (CMCR, 2004:5) para “compartir responsabilidades en el proceso de toma de decisiones” (IEMP, 2003:88). En un “proceso de relaciones Estado–sociedad civil basado en la construcción conjunta y no en el clientelismo o el paternalismo” (MR, 2005d:107), ella debía participar y promover iniciativas para cogestionar y complementar las intervenciones estatales. La *sociedad civil* como virtuoso *partenaire* del Estado a involucrar en relaciones de interdependencia para descargarle el cumplimiento de tareas ya no de su exclusiva competencia, financiándole las iniciativas “que mejoren o complementen la calidad, cobertura y eficiencia de servicios de prevención de riesgos” (BID, 2000:2). Las organizaciones que la conformaban representaban una esfera que las autoridades del DEM debía respetar para autolimitarse en cuánto gobernar; ellas eran las que “de mejor manera pueden transmitir las preocupaciones, la visión y las vivencias de los vecinos de los barrios y de las distintas zonas de la ciudad” (MR, 2004b:4). *Sociedad civil* como realidad dotada de un saber práctico y de intereses que el Estado no debe desconocer para gobernar apropiadamente. De aquí que en oportunidad de discutirse la necesidad del reconocimiento de los derechos de autonomía defendidos por el municipio, se sostuviese que “lo que estamos planteando no es un tema político partidario, es justamente un debate en la *sociedad civil*” (idem, cursivas del autor). Lo que se trataba era una conveniencia de ella y no de un partido. Incluso en la finalización de su mandato, las autoridades anteriores del DEM sostenían que “no hay que estatizar la sociedad civil sino que hay que civilizar el Estado” (MR, 2003c:4), o sea, incorporar en las racionalidades gubernamentales las racionalidades de los mismos gobernados porque “hoy no basta con que la norma sea formalmente legítima. Se exige que considere los diversos intereses y valoraciones existentes en la sociedad” (CMCR, 2004:17).

Ya como PS<sup>194</sup>, el partido fue reelecto en septiembre de 2003 autoridad política del DEM por la exigua cantidad de aproximadamente 6 mil votos de

---

<sup>194</sup> En septiembre de 2002, el PSP junto con el PSD refundaron el PS para “encarnar una alternativa de poder y llevar adelante el cambio que la sociedad argentina [está] demandando” (PS, 2002:2).



diferencia con respecto al PJ<sup>195</sup>. Con respecto a 2002 y parte de 2003, se reconocía que el panorama político, social y económico había cambiado: “un nuevo país comienza a renacer de sus cenizas generando enormes expectativas y esperanzas” (CMCR, 2004:3), para agregar al año siguiente que “ha cambiado el ánimo de la gente. Hay una expectativa optimista hacia el futuro, se ha recuperado un cierto orgullo ciudadano” (CMCR, 2005:3). Atrás iban quedando los desfases entre ingresos y egresos del municipio, la incertidumbre con respecto a la disponibilidad de los recursos presupuestados y la búsqueda de ayuda ante organismos internacionales<sup>196</sup>. Comenzaban los años de *countries* y altos edificios, de ventas record de autos cero kilómetro, años de bonanza para una parte de la población rosarina<sup>197</sup>, manifestada por ejemplo en la expansión de la construcción edilicia, la cual era uno de los destinos predilectos de los excedentes generados por la actividad agropecuario de la región: entre ampliaciones y obras nuevas, los permisos de edificación pasaron de 1629 en 2004 a 3081 en 2007 y los metros cuadrados construidos crecieron de 368.822 a 1.133.183 (en términos porcentuales, 89% y 207% respectivamente), edificación que en un 66% se destinaba a uso residencial (Woelflin et al., 2007). Otro indicador de recuperación económica como es la cantidad de habilitaciones municipales de industrias y comercios, también mostraba su tendencia al alta: comparando los primeros cuatrimestres de 2004 y 2005, había crecido un 43% (MR, 2005c:2). Incluso el número de rosarinos receptores de transferencias monetarias en concepto de *PJH* había disminuido casi un 27%, pasando de 58.240 en abril de 2003 a 42.626 en diciembre de 2005 (Delfino, 2007).

En este marco, el objetivo principal que se planteaba el Ejecutivo municipal –apelando al compromiso de empresas, universidades y *sociedad civil*– consistía

<sup>195</sup> Excluyendo los votos anulados, el lema del PS (con Lifschitz como candidato) obtuvo el 33% de los sufragios frente al 31,7% obtenido por el lema del PJ. Los votos en blanco representaron el 11,6%. Datos provistos por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, disponibles en <[www.tribunalelectoral.santafe.gov.ar](http://www.tribunalelectoral.santafe.gov.ar)>. Consultado el 08/12/12.

<sup>196</sup> “La vinculación [...] con organismos internacionales tales como Unesco, Naciones Unidas, PNUD, Unión Europea, *Urb-Al* y la Organización Panamericana de la Salud posibilitó la concreción de numerosas colaboraciones en materia de alimentos, medicamentos, insumos sanitarios, que ayudaron a superar dificultades. Merecen reconocimiento especial las ciudades de Parma, Génova, Ginebra y la Cooperación española” (CMCR, 2003:14).

<sup>197</sup> En cuanto a la población total de la ciudad durante el período 2001–2007, las proyecciones realizadas en base a los datos provistos por el Censo de 2001 arrojaban un número que oscilaría entre 909.500 y 909.700 (una variación intercensal 1991–2001 de 0,057%). Los funcionarios del DEM eran precavidos sobre esas cifras dadas las sospechas que recayeron sobre la fidelidad de operativo censal que tuvo lugar pocas semanas antes de la renuncia del ex presidente De la Rúa.

en apuntalar y potenciar la producción de riqueza, la recuperación de la actividad económica y la generación de empleo, creando “un espacio territorial y un clima social e institucional favorable para el crecimiento de nuestras empresas, para atraer nuevas inversiones y emprendimientos, para el surgimiento de nuevas pequeñas y medianas empresas, para la expansión de microempresas y de los emprendimientos sociales” (CMCR, 2004:7). La discursividad de las autoridades del DEM recuperaba ribetes empresariales, señalando la importancia de rejuvenecer y revitalizar la ciudad, de construir una “en la que todos los ciudadanos y ciudadanas pudiesen *apropiarse y gozar de los bienes públicos*” (Instituto de Estudios Municipales y Provinciales, 2003:62, en adelante IEMP<sup>198</sup>, cursivas del autor), bienes inmuebles (parques, paseos ribereños, edificios y fachadas históricas) que debían ser recuperados y *puestos en valor* por la inversión pública y privada.

Por supuesto que el Estado local no se planteaba la creación directa de empleo mas sí, de un modo “fuertemente proactivo e innovador” (CMCR, 2005:10), organizar las condiciones propicias para que el sector privado y la *economía solidaria* se comprometan en ello. Había que llevar adelante una buena gestión de obras y servicios para acondicionar la ciudad y hacer posible la creación y distribución de riqueza entre la población. La *cooperación público–privada* impulsada desde la *planificación estratégica* daba cuenta del rol de facilitador, movilizador, coordinador en que se asumían las autoridades socialistas del DEM con respecto a los distintos intereses, preferencias y emprendimientos sociales; nada de “propuestas intuitivas individuales” (MR, 2003a:226), nada del “antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001:1); en su lugar, y en sintonía con los postulados del CIDEU, *gobernanza*<sup>199</sup>, “el compromiso de las instituciones para asumir una *responsabilidad compartida*” (MR, 2003a:231, cursivas del autor) en el proceso de conducción de la ciudad. Una manera de economizar el poder desplegado en el

---

<sup>198</sup> Nótese el cambio en la adjetivación del instituto, el cual incorporaba la perspectiva provincial dentro de sus problematizaciones. El IEMP pasará a llamarse hacia 2004 *Centro de Estudios Municipales y Provinciales* (CEMUPRO), identificándose con el sector del partido liderado por Hermes Binner.

<sup>199</sup> Gobernanza es la castellanización del término inglés *governance*, el cual designa “*the action or manner of governing*” (Oxford Dictionaries: <[oxforddictionaries.com](http://oxforddictionaries.com)>. Consultado el 05/01/13), esto es, la acción o la manera de gobernar. Se acuerda con Mayntz cuando sostiene que “en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar” (*Op. Cit.*:1).

gobierno que se apoya en la autonomía de los grupos e individuos repartidos en la *sociedad civil*. Algo próximo al postulado de *governing without Government* que señalara Rhodes (1996).

Esta *cooperación público–privada* para fortalecer el desarrollo local y la competitividad de la ciudad consideraba gestionar la realización de ferias y exposiciones que sirviesen como instancias para el encuentro y la negociación de empresarios tanto como para mostrar la ciudad al mundo en bienales<sup>200</sup> y otros eventos fuera del país<sup>201</sup>. Rosario buscaba así perfilarse como una atractiva oferta de servicios para actividades feriales y para el turismo de convenciones y ya desde 1997 contaba con un consorcio (integrado por funcionarios estatales y empresarios) dedicado a organizar, promover y administrar exposiciones y congresos en la ciudad. No se renunciaba a recuperar y fortalecer el distintivo entramado industrial local y regional de décadas atrás pero sí se reconocía que la prestación de servicios podía contribuir en gran medida a la recuperación económica y a la generación de empleo. La realización del *III Congreso de la Lengua* en noviembre de 2004, el lanzamiento ese mismo año de *Rosario Activa*<sup>202</sup>, *Mercosoja 2006*, el armado de múltiples rondas de negocios<sup>203</sup> y el diseño de numerosos cursos<sup>204</sup>, daban cuenta de tal estrategia. Intervenciones estatales orientadas a mejorar la productividad de empresas y *recursos humanos* para así ganar competitividad y posiciones en los mercados que se abrían de la mano de obras como el puente Rosario–Victoria, la futura autopista a Córdoba o la hidrovía sobre el río Paraná. Se trataba de potenciar, en definitiva, “un desarrollo que valore los recursos humanos, el entorno empresarial y el fomento de nuevas capacidades en el ámbito de la ciudad y su región” (IEMP, 2003:7). En refuerzo de lo anterior, las autoridades municipales continuaban apostando al

---

<sup>200</sup> En 2006, en la Bienal Internacional de Arquitectura de Venecia, las autoridades del DEM presentaron los trabajos de *recuperación* de los espacios públicos ribereños.

<sup>201</sup> Un ejemplo lo da la adhesión del Estado local en 2005 al *Consortio de Ciudades y Regiones* del Programa *EurosociAL*.

<sup>202</sup> Foro anual que reúne empresarios y autoridades políticas de la ciudad y la región para tratar temas como la internacionalización de empresas, la creatividad aplicada al diseño de productos, las *industrias culturales*, las condiciones de competitividad, entre otros tópicos.

<sup>203</sup> A modo de ejemplo, rondas de negocios “para incorporar nuevas formas de conexión comercial y laboral y establecer nexos empresariales en el rubro software y otros productos de tecnologías locales” (MR, 2004b:2).

<sup>204</sup> “Con el objetivo de potenciar las posibilidades laborales de profesionales, estudiantes universitarios y terciarios, como así de interesados en la concreción de pequeños y medianos emprendimientos” o bien “sobre normas de calidad y regulaciones que afectan a las empresas alimenticias y que deben cumplir los productores para exportar y competir en el mercado global” (MR, 2004b:2).

*marketing* de Rosario como una ciudad, "...segura, con una oferta cultural y de entretenimientos importante, con servicios gastronómicos y hoteleros de calidad, recostada sobre el río y las islas..." (IEMP, 2003:25). Nótese que la *seguridad* urbana era problematizada bajo la perspectiva de "que no sólo afecta la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también atenta contra las perspectivas de crecimiento, de desarrollo de la propia ciudad en materia económica, de crecimiento urbano. Porque una ciudad que ve incrementar sus niveles de inseguridad, que ve incrementar sus niveles delictivos, desalienta la actividad económica, turística o de recreación, y esto a su vez *va deprimiendo lo que es la vida misma*" (MR, 2004b:5, cursivas del autor). Su tratamiento incluso disparó la creación de una guardia municipal para "ejercer un *control* más profesional y eficiente, especialmente en los ámbitos de mayor concentración de personas" (CMCR, 2004:10, cursivas del autor).

La distinción de Rosario por parte del PNUD –hacia diciembre de 2003– como modelo de "experiencia exitosa en gobernabilidad y desarrollo local en el ámbito latinoamericano" (MR, 2005d:6) contribuyó a que las prácticas de gobierno de las autoridades del DEM sean con más frecuencia pensadas en términos de *gobernabilidad*, en referencia a "la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias" (PNUD, 2004:6). Palabras más, palabras menos, con la categoría, el PNUD ponía de relieve la importancia que adquiriría la eficacia con la que las autoridades estatales locales gobernaban a sus poblaciones, tomando por criterio de gobierno las expectativas de esa misma población. Cuan gobernable podía ser una población era el "factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo" (idem: 4), desarrollo entendido en términos de *desarrollo humano*, como se ampliará luego.

A través de organizaciones como el PNUD, el CIDEU y el BID, el Ejecutivo municipal incorporaba a sus prácticas discursivas una categoría –la de *gobernabilidad*– fraguada a mediados de los años setenta por la *Comisión Trilateral*<sup>205</sup> para alertar sobre la creciente brecha entre el volumen de demandas,

---

<sup>205</sup> La Comisión Trilateral es una organización privada fundada en 1973 para fomentar la cooperación entre Estados Unidos, Japón y Europa (si bien no todos los países de este continente

expectativas y aspiraciones sociales que llegaban a las autoridades estatales en un marco de animada participación y movilización popular, y los recursos fiscales, administrativos y de información disponibles para su procesamiento, situación que configuraba una sobrecarga (*overload*) para el sistema político que amenazaba a la cohesión y el ordenamiento de la sociedad (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). *Gobernabilidad* como enunciado que ponía de manifiesto la necesidad de revisar las ideas, los cálculos y los procedimientos a emplear para no perder el control sobre el gobierno de los individuos y las poblaciones<sup>206</sup>. Particularmente las intervenciones de corte social constituían “un eje fundamental del modelo de gobernabilidad y del modelo de ciudad que proponemos [orientadas a] la problemática y la atención de niños y jóvenes que viven en hogares pobres o en situación de exclusión [...]. La existencia de varias decenas de miles de niños y jóvenes marginados del sistema escolar, sin posibilidad de acceso al trabajo y en algunos casos en situación de calle permanente o transitoria, constituye una grave amenaza para el futuro de la ciudad y una enorme inequidad que compromete seriamente las expectativas de varias generaciones de conciudadanos” (CMCR, 2005:7). Para ilustrar el clima de época, *Gestión Estratégica y Desarrollo Endógeno: Claves de Gobernabilidad Urbana* era también el nombre del duodécimo congreso del CIDEU que en 2004 tuvo lugar en Río de Janeiro y al que asistieron representantes municipales.

Las autoridades del Ejecutivo local también incorporaron –aunque en menor medida– de otro término acuñado desde el PNUD a comienzos de la década del noventa, el concepto recién mencionado de *Desarrollo Humano*, el cual alude menos al exclusivo bienestar económico o disfrute subjetivo del consumo asociado al crecimiento de la renta *per cápita* que al “proceso de ampliación de las opciones de la gente –tanto materiales como las que se crean con la expansión de la capacidad humana y su funcionamiento. Se consideran capacidades el vivir una vida larga y saludable, tener conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente [...] El ser humano es el fin último del desarrollo. Son las personas y no las cosas quienes deben desarrollarse y el desarrollo debe hacerlo la gente. Es decir, *desarrollo humano es el desarrollo de*

---

son miembros). Congrega personalidades académicas, empresariales y autoridades gubernamentales.

<sup>206</sup> Para ampliar la relación entre gobernabilidad y gubernamentalidad, se sugiere consultar Carné (2012).

*la gente, por la gente y para la gente*” (PNUD, 2004:27, cursivas del autor). La categoría parecería invertir los términos en los que se planteaba la cuestión del desarrollo. Si desde mediados del siglo XX, con el apoyo de organismos como el BM y FMI, aquél se ligaba a la modernización de las sociedades, a los incrementos de productividad y diversificación del aparato productivo, a la creciente urbanización con el acceso a servicios educativos y sanitarios, la difusión de valores seculares y la consolidación de regímenes políticos democráticos, la discursividad del *Desarrollo Humano* desplegada desde el PNUD, el BID y tardíamente también por el BM (Griffin, 2001), plantearía “lograr un desarrollo de la subjetividad que sea complementario al avance modernizador” (Lechner, 1999:1). Algo similar a lo ya ensayado con el *desarrollo de comunidades*, con énfasis ahora en el ser humano como objeto de intervención y en el *capital humano* que necesita acumular para ampliar las capacidades que le son inherentes y ampliar por ende sus márgenes de libertad y autonomía para integrarse de mejor manera en la sociedad. Para ello, el “enfoque de Desarrollo Humano necesita descansar en la subjetividad cotidiana de las personas, es decir, en sus valores, aspiraciones, creencias, proyecciones y rutinas diarias” (Calderón, 2000:86). La categoría alumbró, en síntesis, la necesidad de operar cambios en los sujetos para que puedan implicarse, integrarse, consustanciarse con los patrones sobre los que descansa el orden social, pero también dejaba en penumbras o en un segundo plano la función estatal de garantizar derechos sociales. De hecho, el *Programa Crecer*, cuyo equipamiento edilicio en parte fue posible por el PROMIN (financiado con fondos del BM), auspiciaba “impulsar el Desarrollo Humano, promoviendo la integración y la participación” (MR, 2004a:3) tanto como “el protagonismo y la organización” (MR, 1998d:12) de las familias *beneficiarias*, en proximidad con la noción de empoderamiento (*empowerment*) difundida por el BM como técnica para asegurar la gobernabilidad, el gobierno estable de esta población (Aguilar et al., 2006). Tal empoderamiento se orientaría a ampliar y potenciar las capacidades de los individuos *necesitados, pobres*, para paliar su estado pero siempre dentro del marco de su comunidad de pobres.

Como se ha visto en las páginas anteriores, las migraciones internas siempre fueron uno de los elementos explicativos de las autoridades del DEM acerca de la existencia de *villas* en la ciudad. A diferencia de los otros períodos revisados, en estos años fueron más frecuentes los pronunciamientos hacia las autoridades

estatales de provincias del noreste y del litoral del país (Chaco, Formosa, Corrientes) así como de Santa Fe y del Estado nacional para que contuviesen los desplazamientos territoriales de la población. “Este es un problema que debe resolverse a través de programas específicos de radicación de estas poblaciones en sus lugares de origen. Programas que deben ser financiados por los gobiernos provinciales y por el gobierno nacional [...] No se puede seguir *sobrecargando* ilimitadamente el presupuesto de las ciudades. ¿O acaso vamos a esperar que los problemas de inseguridad, de violencia, que el colapso de nuestro sistema de salud, que la *sobrecarga* de nuestras escuelas, que los múltiples problemas sociales que generan estas migraciones sean inabordables? Recién allí vamos a tomar conciencia de la necesidad de afrontar el problema en sus causas y no en sus consecuencias últimas” (CMCR, 2006:8, cursivas del autor). Todo un llamado a fijar territorialmente a la población potencialmente migrante en sus jurisdicciones de origen, el descargo de la responsabilidad de tener que asumir las consecuencias de la falta de “condiciones mínimas de subsistencia en sus lugares de origen” (CMCR, 2004:16), debiendo destinar para ello recursos limitados, lo que también contribuía a explicar las demandas a las autoridades estatales provinciales por reconocerle al municipio el carácter de *autónomo* que habilitaría nuevas facultades para disponer libremente de ingresos monetarios. El avaramiento de que la insuficiencia de las intervenciones municipales podría conducir a situaciones como las “del Gran Buenos Aires [donde] comienza a observarse el fenómeno de grandes asentamientos que terminan convirtiéndose en zonas liberadas en manos de bandas mafiosas que imponen su propia ley” (CMCR, 2007:13), llevaba a denunciar una falta de control y previsión por parte de otras instancias estatales que amenazaba la pretendida *gobernabilidad* local. La preocupación del DEM municipal no pasaba tanto por la cotidianeidad de esta población migrante sino por sus consecuencias sobre la totalidad de la población de la ciudad en términos de “inseguridad, violencia urbana, tráfico y consumo de drogas, redes de delito, prostitución infantil, alcoholismo y violencia familiar” (idem:14).

### V.3 Instalando capacidades para la *seguridad alimentaria*

La devaluación de la moneda en casi un 300% a comienzos del 2002, había provocado un aumento en los precios de los alimentos del orden del 60%, en particular los derivados de *commodities* como el trigo, que hizo caer su consumo. La población que resultó más afectada por esto fue justamente la de menores recursos económicos, que es la que prioriza el consumo de alimentos saciadores como pan y fideos, ambos derivados de harinas (Calvo y Aguirre, *Op. Cit.*). Dada la gravedad de este escenario, el DEM convalidó la proliferación de *ollas populares* para que entregasen comida elaborada, práctica que, como se vio, había sido combatida años anteriores. Entre los motivos de esta rectificación podía señalarse, por un lado, la insuficiencia de los alimentos que por medio de cajas el Estado entregaba para afrontar la coyuntura (cajas que empezaron a repartirse de modo masivo a lo largo de 2002 ampliando los padrones de receptores que cada *Centro Crecer* tenía) y por otro, el hecho de que surgieron, en las propias *comunidades* que venían siendo objeto de intervención, múltiples organizaciones que apelaron a recurrentes piquetes<sup>207</sup>, acampes y otras manifestaciones públicas para obtener subsidios del Estado local, argumentando la necesidad de montar comedores<sup>208</sup>. El DEM debía satisfacer, como se comentó en capítulos anteriores, *necesidades básicas*, idea que la Organización Internacional del Trabajo y el BM habían delineado a mediados de los años setenta para argumentar la pérdida de potencial heurístico de los indicadores basados en la magnitud del PIB y del PIB per cápita. Era más conveniente mensurar ese desarrollo a partir de la satisfacción de necesidades concretas y tangibles como alimento, vivienda, vestido, saneamiento, salud (Griffin, *Op. Cit.*). Nada de conflictivas y estériles abstracciones y ambigüedades conceptuales como reducir las desigualdades sociales o mejorar el bienestar: “satisfacer las necesidades básicas es más importante que reducir la desigualdad por tres razones. Primera, la igualdad como tal es probable que no sea un objetivo de gran importancia para la mayoría de la gente, excepción hecha de los filósofos e ideólogos utilitarios. Segunda, esa falta

---

<sup>207</sup> Para profundizar sobre el fenómeno *piquetero*, se sugiere consultar Massetti (2004), Svampa y Pereyra (2003), Scribano (1999) y Schuster y Pereyra (2001).

<sup>208</sup> “La conflictividad se resolvía abriendo comedores [...] Llegamos a tener seiscientos y pico de comedores en Rosario... una locura”. Entrevista a Josefina Bianchi, funcionaria municipal de la Secretaría de Promoción Social, coordinadora del *Programa Crecer* entre los años 2000–2004.



de interés se justifica porque el satisfacer las necesidades humanas básicas es moralmente un objetivo más importante que el reducir la desigualdad. Tercera, reducir la desigualdad es un objetivo complejo y abstracto en grado sumo, abierto a muchas interpretaciones diferentes y, por consiguiente, ambiguo desde el punto de vista práctico” (Streeten<sup>209</sup>, 1981:28). Si la única manera de eliminar la pobreza absoluta consistía en incrementar la productividad de los pobres, el hecho de proveerles servicios de sanidad, de educación y acceso a ciertos umbrales alimenticios aportaba “una contribución mayor al mejoramiento de la productividad de la mano de obra que la mayoría de otras inversiones” (idem:9), mano de obra cuyo “único bien que poseen son sus dos manos y su voluntad de trabajar, [situación en la cual] la mejor inversión es la dirigida hacia el aprovechamiento de los recursos humanos” (idem:10).

En paralelo a este panorama, el gobierno de la población de las *villas* en lo concerniente a su alimentación siguió formalmente en líneas generales los cálculos y las técnicas de intervención de años anteriores. Las prácticas educativas y asistenciales sobre embarazadas, madres que amamantaban, familias y población en su conjunto seguían siendo el sustento con el que producir las conductas consideradas apropiadas para evitar principalmente los casos de malnutrición. La niñez era puesta en el centro de las reflexiones al entenderla como un objeto cuya atención necesariamente impactaba en el futuro de la familia, de la *comunidad* y de la ciudad. Desatenderla o prestarle una mala atención (no exponerla a estímulos lúdicos, a controles médicos recurrentes, a procesos de aprendizaje y a una adecuada nutrición) tendría daños que trascenderían a cada niño considerado de manera aislada, afectando “a la sociedad entera, ya que la principal riqueza de una sociedad reside en su capital humano y, si éste se encuentra dañado, se restringen las posibilidades de progreso colectivo” (IEMP, *Op. Cit.*:75). *Capital humano* como perspectiva –ya aludida– para valorar y designar “las cualidades humanas que se pueden emplear como ‘capital’ en la producción tal como se emplea el capital físico” (Sen, 1998:69).

Descuidar los primeros cinco años de vida del niño lo condenaba a la imposibilidad de “crecer armónicamente, educarse y vivir en sociedad” (idem). El

---

<sup>209</sup> Sonia Álvarez Leguizamón (2008) recuerda que este economista trabajó en la década del '80 en el Banco Mundial y fue además uno de los precursores del *Informe sobre Desarrollo Humano* que el PNUD elabora anualmente y cuyo concepto fuese tratado páginas atrás.

niño también era un sujeto de derechos inserto en una familia a la que había que brindarle oportunidades de que pueda criarlo adecuadamente para que en un futuro pudiera aprovechar los rendimientos de ese capital; entre tales oportunidades, espacios para que sus integrantes se relacionen afectivamente, se vinculen con la naturaleza, aprendan oficios con los que trabajar y procurar un ingreso. Las autoridades del DEM convenían en “dejar capacidades instaladas en la gente” (idem); reducir la asistencia alimentaria porque “una perspectiva exclusivamente asistencial desde el Estado debilita el entramado social. La *sociedad* se vuelve así demandante, complejizando aún más la creciente tensión social” (IEMP, *Op. Cit.*:48, cursivas del autor). Era menester desde esta racionalidad alejarse del problema “de reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática”, posicionamiento que Kymlicka y Norman (1997:10) asignaran al pensamiento conservador crítico del Estado de Bienestar.

Aparece en los documentos municipales consultados de aquellos años la idea de *seguridad alimentaria* como derecho a disponer tanto de una alimentación nutricionalmente adecuada y suficiente como también de los medios para su correcta utilización biológica y cultural (Aguirre, 2005). La inseguridad alimentaria, como reverso, refería a las dificultades causadas por la *pobreza* para acceder a los alimentos. De aquí que el DEM acentuase la relevancia de la dimensión *microsocial* de la seguridad alimentaria, esto es, las estrategias de consumo de los hogares *pobres* como objeto a intervenir. Aguirre define estas estrategias domésticas como “las prácticas y las representaciones acerca de la comida realizadas por los agregados familiares, reiteradas a lo largo de su ciclo de vida, tendientes a obtener, respecto de la alimentación, una gama de satisfactores para cumplir con sus fines productivos y reproductivos. Se manifiestan en elecciones que tendrán lugar dentro de un rango limitado de alternativas disponibles, fuertemente condicionadas por las restricciones paramétricas de los hogares, las que les son propias por su inserción social” (Aguirre, *Op. Cit.*:32). Por medio de “sistemas de organización comunitaria que permitan simplificar la cadena de producción, comercialización, distribución de alimentos, favoreciendo los microemprendimientos y el circuito informal de producción, elaboración, etc.” (IEMP, *Op. Cit.*:83), el DEM buscaba incidir en dichas prácticas estratégicas familiares, modificando hábitos que tiendan a estructurar nuevas disposiciones de

acción, de valoración, de pensamiento, con las que orientar nuevas prácticas de alimentación a futuro. En este marco, el estímulo a las huertas ecológicas (tema que se ampliará luego), libres de fertilizantes u otros agroquímicos, era una contribución tanto al desarrollo de hábitos de alimentación saludables como una disposición a reforzar la *cultura del trabajo* que legitime y dignifique el acceso a un ingreso monetario.

No debe olvidarse que el Ejecutivo municipal tenía también presente la idea de *soberanía alimentaria*, la cual venía gestándose frente al riesgo de monocultivo alentado por técnicas productivas como la siembra directa y los altos precios internacionales de la soja, que inducían a productores agrícolas a descuidar la rotación de sembrados, afectando los rendimientos futuros de la tierra y la disponibilidad de una diversidad de bienes regionales (yerba mate, tabaco, caña de azúcar) así como la leche, por el destino del suelo a una actividad agrícola más rentable que la ganadera (Giarraca, 2003:27). Las prácticas de horticultura impulsadas desde el municipio encontraban soporte en esa racionalidad de *soberanía alimentaria* que rescataba y revaloraba los saberes y tradiciones de los sujetos huerteros, las técnicas ambientalmente sustentables de siembra y cosecha, la conveniencia del minifundio y la generación de “redes solidarias de producción, circulación y consumo de alimentos sanos” (decreto N° 808/03). Las huertas estimulaban un *asociativismo* entre esta población desocupada destinado a amortiguar los efectos que la incertidumbre ligada a la coyuntura de crisis tenía sobre este segmento *villero* de la población. Su encuentro para trabajar la tierra era afín a tender y/o reforzar entre ellos vínculos afectivos, solidarios con una tramitación menos angustiante del escenario, proveyendo referencias y mínimas certidumbres que no disparasen conflictos sociales de mayores dimensiones.

El cálculo entonces desde el DEM pasaba por contener la emergencia con asistencia pero sin renunciar a *producir* sujetos *capaces* de proveerse alimento de manera autónoma, haciendo de la *comunidad* una especie de fuente de recursos dada la inmovilidad territorial que incitan los estados de privación material: “en todas las acciones relacionadas con la seguridad alimentaria debe promoverse la participación activa de los actores y de las organizaciones de la *sociedad civil*, de la *comunidad local*, en aspectos de formulación, seguimiento y evaluación de programas de asistencia alimentaria” (IEMP, *Op. Cit.*:82, cursivas del autor). Esa *comunidad*, presente desde años atrás en el discurso de las autoridades socialistas

del DEM, sería una manera de hacer asequible a esas autoridades el gobierno de los sujetos que la conforman; ella sería “una nueva superficie o plano en el que las relaciones micro–morales entre personas son conceptualizadas y administradas” (Rose, 2007:117). *Comunidad* como campo de valores, creencias y lealtades que estructuran la conducta moral de los individuos, de modo tal que operando sobre los primeros puedan obtenerse efectos sobre el comportamiento de los segundos en términos de responsabilización y autocontrol. Este estilo de gobierno pone a la *comunidad*, siguiendo a Rose, simultáneamente como un dato preexistente que permite la identificación del individuo con ella, y como un horizonte a lograr, por lo que aquél debe ser educado, concientizado, alertado en su lealtad hacia ella.

#### **V.4 El retorno de la vivienda *llave en mano***

El programa *Rosario Hábitat* continuó siendo la principal apuesta en materia de vivienda y hábitat de las autoridades del DEM, incorporando hacia 2004 –como componente para el mejoramiento de las *villas* intervenidas y las viviendas construidas en relocalizaciones– elementos para sostener las actividades ligadas a la agricultura urbana<sup>210</sup>. Tanto el suelo –eliminando y previniendo la formación de basurales u ocupando áreas vacantes– como las nuevas viviendas, debían disponerse para facilitar las prácticas agrícolas urbanas, “herramienta integral [...] para alcanzar los Objetivos del Milenio<sup>211</sup>, como son el mejoramiento de los asentamientos irregulares y el combate del hambre y la pobreza” (decreto N° 2953/04). Las viviendas monoambientales (con baño, cocina y lavadero) construidas para relocalizar las familias que abandonaban la *villa*, cubrían 36 m<sup>2</sup>, quedando 66 m<sup>2</sup> disponibles en el lote para ampliaciones y el eventual montaje de una huerta.

Por otro lado, se planteaba la posibilidad de que el Estado cree un registro de terrenos baldíos e inmuebles abandonados o con deudas para adquirirlos (vía canje por deudas, donación de vacancia, expropiaciones) y así intervenir “en el

---

<sup>210</sup> Proyecto *Construyendo Barrios Productivos: Integrando la Agricultura Urbana en el Diseño y Desarrollo de la Ciudad*, implementado por el municipio con el apoyo de la Universidad de McGill (Canadá) y el *Programa de Gestión Urbana* de Naciones Unidas.

<sup>211</sup> Los *Objetivos del Milenio* (ocho en total) fueron acordados en la *Cumbre del Milenio* que tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas hacia el año 2000.

mercado del suelo” (IEMP, *Op. Cit.*:97) de cara a un aprovechamiento más exhaustivo del área urbanizable. A esto se sumaba el pedido por la descentralización de los fondos del Estado nacional dirigidos a la construcción de los barrios FONAVI, “que en más de un caso constituyen un nuevo problema urbano más que una solución” (CMCR, 2004:16).

En este período, las autoridades del DEM se acogieron a las disposiciones de diferentes programas del Estado nacional vinculados a la construcción de viviendas y al mejoramiento del hábitat tales como el *Programa Federal de Emergencia Habitacional* (2003), el *Programa Federal de Construcción de Viviendas* (2004) y dentro de éste, el *Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*, iniciado en 2005. El primero fue pensado como una vía con la cual atender rápidamente la doble falta de vivienda y trabajo que afectaba a grandes segmentos de población a lo largo y ancho de todo el país, organizando cooperativas de trabajo tanto con individuos desocupados como con aquellos que recibían transferencias monetarias en el marco del *PJH* y que debían, paulatinamente, incorporarse al circuito laboral genuino. Sus destinatarios eran “personas en situación de NBI, que pertenezcan al *PJH* o sean desocupados, como también aquellas personas que hasta el momento no cuentan con una vivienda propia” (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2006a:4, en adelante MPF). Al darse prioridad como beneficiarios de las viviendas a los cooperativistas jefes de familias numerosas que no tuviesen otras propiedades y bajos ingresos, las viviendas –sometidas a sorteo y a pagar en un plazo de cincuenta años en cuotas mensuales sin interés– debían tener una superficie cubierta de 43 m<sup>2</sup>, con dos dormitorios, baño y cocina, previendo la posibilidad de futuras ampliaciones que ayudasen a evitar riesgos de hacinamiento. Los “Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social” (MPF, 2006b) planteaban diferentes requisitos para los barrios y las viviendas a construir. Para los primeros, la existencia de una trama vial que los comunique convenientemente con su entorno urbano, esto es, que se pueda acceder y circular por él en continuidad con la ciudad existente. Para las segundas, debía contemplarse una comunicación fluida entre los ambientes, así como “la posibilidad de crear divisiones virtuales entre sí y su ubicación, facilitando el cambio de destino y permitiendo la opción en el armado del amoblamiento [racionalizándose] al máximo las circulaciones internas” (idem:13). Aún cuando

la idea de viviendas *llave en mano* suponía –dada cierta magnitud fija de gasto posible– brindar soluciones habitacionales a un número de individuos menor que si se optase por intervenciones de mejoramiento progresivo (*slum upgrading*), primaba la necesidad de darle una ocupación a la mano de obra todavía no absorbida por el sector privado, estimulando simultáneamente para ella una salida cooperativista.

Al respecto, también en la racionalidad de las autoridades del Ejecutivo nacional el cooperativismo estaba presente como uno de los principales recursos para paliar el déficit material y desactivar una conflictividad social latente en la coyuntura posterior a 2002. Cooperativismo como práctica con la que inculcar capacidades y competencias útiles a la posterior trayectoria laboral, como “parte de una línea de acción fundamental de la política social actual que tiene que ver con el desarrollo de la *economía social*, [como] medio para lograr que los productores y consumidores, integrados en asociaciones voluntarias, obtengan un beneficio mayor para la satisfacción de necesidades” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010:24, cursivas del autor).

Las autoridades del DEM buscaron aprovechar estas iniciativas –en particular las de vivienda *llave en mano*– respetando los criterios subyacentes al *Rosario Hábitat*: “abordar el tema de la vivienda en forma integral, prestando especial atención a cuestiones tales como densidades de población y localización adecuadas, dimensión acotada de los nuevos barrios para generar un entramado social sustentable, nuevos equipamientos, espacios públicos y servicios e infraestructura” (MR, 2004c:1). Se trataba de fomentar nuevas centralidades, *ciudades de proximidad*, accesibles, “en la que todo ciudadano tiene derecho de ser atendido por los servicios que brinda la ciudad”<sup>212</sup>.

La posibilidad de ampliar la oferta de viviendas planteaba toda una serie de interrogantes que iba más allá de la urgencia de su construcción ya que la respuesta que se diera condicionaría la vida de la ciudad en el mediano y largo plazo<sup>213</sup>. ¿Qué áreas de la ciudad destinar para ello? ¿Qué escala darle a los futuros barrios para hacerlos *sustentables*, integrados a la trama urbana preexistente? ¿Era conveniente reducir los lotes y construir viviendas de dos o tres

---

<sup>212</sup> Entrevista a Mirta Levin, secretaria de Planeamiento del DEM entre 2003 y 2011.

<sup>213</sup> “El desarrollo urbano es entendido como el equilibrio entre la necesidad de que una ciudad crezca y se desarrolle y la necesidad de preservar también a la ciudad del mismo crecimiento y del mismo desarrollo”. Entrevista a Mirta Levin.

plantas? Todos estos interrogantes estaban cruzados por el imperativo de no derrochar suelo, de hacer un uso racional del mismo en tanto bien de creciente escasez y objeto de especulación inmobiliaria; podían lotearse áreas mayores y extenderle la infraestructura de servicios, otorgando un lote por familia, pero esa era una alternativa poco eficiente. En igual superficie eran más convenientes las viviendas sociales apareadas de dos o tres pisos que podían albergar un número mayor de familias, por ejemplo.

Sumado al *Rosario Hábitat* y a las intervenciones en el territorio local impulsadas por el Estado nacional, la construcción de residencias sociales con las que paliar el déficit habitacional de la población *villera* también se canalizó a través de los denominados *planes especiales*, ejemplos de la *concertación público-privado* que venía predicando el Ejecutivo municipal. Tales planes de desarrollo urbanístico proponen a inversores privados asumir los costos de extender al área a urbanizar la infraestructura de comunicación (calles internas y accesos), de servicios (agua, desagües cloacales y pluviales, gas, electricidad), el equipamiento urbano (escuela, centro de salud, plazas y un salón de usos múltiples) y cierto número de *vivienda social* a cambio de que el Estado adecue la normativa que ordena los usos y características de la edificación en dicha área en función del proyecto inmobiliario presentado. Ya no es el *desarrollador* quien presenta un *masterplan* para la aprobación o no del municipio sino que es este último quien toma un nuevo rol modificando el marco legal para incentivar, inducir y no amenazar la rentabilidad de la iniciativa privada y darle factibilidad a obras edilicias que de otro modo serían antirreglamentarias en el sector de la ciudad a urbanizar. Esta perspectiva se ajustaría a lo que Cuenya señala como el rol de *habilitador* o *facilitador* que ha venido asumiendo el Estado en sus distintos niveles desde fines de los años noventa, corriéndose de la producción directa de viviendas para pasar a suministrar “un marco legislativo, institucional y financiero, en el cual los emprendimientos del sector privado, de las organizaciones sociales y de los individuos puedan desarrollar efectivamente el sector de la vivienda” (Cuenya, 2005:3). Los planes<sup>214</sup> en cuestión apuntaban a lograr una mayor densidad poblacional en áreas periféricas para hacer un uso más

---

<sup>214</sup> Tres de ellos son *Parques Habitacionales Integrados: Ibarlucea, Tiro Federal y Barrio Travesía*, (convenidos y financiados en parte por el Estado nacional) mientras que los de *Wilde y Newbery* y *Ludueña* son convenios urbanísticos entre el Estado municipal e inversores privados. Ver Anexo IX.

racional del suelo y de los servicios, integrando “en su desarrollo a un sector de heterogénea composición social y profundas carencias” (MR, 2011:187) con distintas tipologías edilicias de dos y tres dormitorios, cocina, baño y sala de estar, aún cuando no se consideraba conveniente “vincularlas a los distintos niveles socio–económicos de los usuarios” (MR, 2004e:24).

### **V.5 Economía solidaria, autoestima y capital social**

Una de las rápidas respuestas de las autoridades del DEM en febrero de 2002, fue el lanzamiento del *Programa de Agricultura Urbana*, el que conciliaba intervenciones en materia laboral, alimenticia y barrial. La horticultura siempre había sido una alternativa para los contextos de crisis ya que ella demandaba muy bajos recursos al DEM y sus efectos eran positivos: alto número de participantes sin mayores necesidades de capacitación, complemento nutricional, fuente de ingresos, medio de ordenamiento territorial, instancia de reunión de individuos.

Por el lado de la población *villera* de 15 a 24 años sin escolaridad primaria completa, el objetivo continuaba puesto en mejorar su *empleabilidad* adquiriendo *competencias básicas* (expresarse de manera oral y escrita, interpretar textos) y *específicas* (aplicar normas de higiene y seguridad, operar equipos y herramientas). En este orden, el Estado local sumó al *Programa Rosario Hábitat* el *Programa Joven de Inclusión Socieducativa* dirigido a jóvenes de entre 14 y 17 años para reinsertarlos en el sistema educativo y capacitarlos en el manejo de herramientas informáticas y así, luego de una *pasantía* en una empresa o una repartición estatal, poder ser *competentes* para postularse a un empleo, emprender una actividad productiva, “interpretar y aplicar las normas y códigos propios del mundo del trabajo” (IEMP, 2003:22), mundo en el que las ocupaciones eran crecientemente inestables, las redes de seguridad social menos densas y más difusa por ende la proyección individual de un futuro. “Estamos viviendo momentos críticos, donde el tema de la inseguridad se ha instalado en la agenda pública y donde a veces se opta por soluciones apresuradas, aumentando penas, disminuyendo edades de imputabilidad, endureciendo la represión. Pero las ciudades que han sido exitosas en generar mejores condiciones de seguridad y de convivencia urbana, lo han hecho con fuertes programas de inclusión para jóvenes



que están en una situación de vulnerabilidad social porque no tienen trabajo y no están contenidos por el sistema escolar” (MR, 2004b:3). La intervención se vinculaba con los reiterados casos delictivos que en la ciudad y el país involucraban por entonces a menores de edad como responsables, los cuales gozaban de inimputabilidad cuando no hubiesen cumplido los 16 años, lo que se traducía en una pronta liberación si estaban detenidos en comisarías (y una eventual reincidencia) o bien en el ingreso a institutos correccionales de menores –alternativa más difícil por la saturación de sus plazas disponibles–. Sumado a esto, los datos del censo 2001 mostraban a nivel provincial una inasistencia al sistema educativo del 16% entre los jóvenes de 14 y 17 años y un incremento del 30% con respecto al año 2000 en las tasas de repitencia y deserción escolar. Por ello, la intervención posible apuntaba a “buscar permanentemente nuevas formas de recrear valores y normas: socializar, humanizar, reforzar con vínculos y símbolos lo que hoy está siendo ocupado por la violencia” (IEMP, 2003:48).

El *emprendedurismo* siguió siendo la alternativa priorizada desde el DEM para tratar de encaminar la trayectoria laboral de este segmento poblacional que se enfrentaba a la búsqueda de una primera ocupación. *Autoempleo* y *asociativismo* como incentivos a un mercado de trabajo que ofrecía reducidas opciones de empleo asalariado a la mano de obra poco calificada. Por ende era necesario asistir a los sujetos para que puedan reconocer “sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, visualizándose a ellos mismos frente al mercado e identificando opciones” (MR, 2004d:2), es decir, acompañarlos en la incorporación y desarrollo de una racionalidad con la cual reconocer actitudes o comportamientos a modificar y ventajas a explotar para así mejorar su competitividad dadas las características del mercado en un determinado momento. “El desarrollo de estas capacidades específicas, junto a las capacidades emprendedoras personales, sustentarán en el futuro no sólo los emprendimientos productivos sino que apunta a reforzar la autoestima de las/los participantes y a generar ciudadanía activa” (idem). Trabajar sobre la *autoestima* de los sujetos de manera que puedan sentirse útiles, reconocidos por la sociedad, con la expectativa de aportar y esperar algo de ella y en consecuencia no ignorar o discutir su organización y su funcionamiento.

Con los emprendimientos alentados desde el Estado municipal no se pretendía satisfacer una demanda genuina de bienes y/o servicios no ofrecidos por

otras unidades productivas sino más bien ayudar a colocar en el mercado esos mismos bienes y servicios atendiendo distintos objetivos: por un lado, que la población *beneficiaria* no pierda la *cultura del trabajo*, el “esfuerzo propio y la ayuda mutua” (MR, 2004d:2) como valores morales que orienten la conducta; por otro, que el proceso productivo sirva como excusa para “el diálogo, [el] conocimiento de otras situaciones y, fundamentalmente, a promover la cooperación” (idem); en último lugar, que las eventuales ventas concretadas representen un ingreso con el cual poder subsistir, lógica ésta que organiza las actividades comúnmente asociadas al *sector informal urbano* (Lazarte, 2000).

La asistencia al *autoempleo* y al *asociativismo* también encontraba viabilidad en el proyecto de crear un fideicomiso con el cual financiar “proyectos de inversión de personas físicas, microempresas y microemprendimientos que tengan dificultades para acceder a préstamos por los canales habituales del sistema financiero” (IEMP, 2003:19). Los destinatarios propuestos eran cuentapropistas y *microempresarios* que quisieran iniciar una actividad familiar comercial, industrial o de servicios, correspondiéndole a la *sociedad civil* –entidades intermedias y organizaciones no gubernamentales (ONG’s)– la detección de necesidades y la selección de potenciales beneficiarios. *Microempresarios*, suerte de eufemismo para designar trabajadores autónomos –auxiliados en ocasiones por familiares–, con baja dotación de capital y productividad (compensada con el número de horas trabajadas por día), compelidos a ser creativos para pergeñar estrategias que contribuyan a su supervivencia física inmediata, ofreciendo bienes y/o servicios a bajo precio generalmente a poblaciones de bajos recursos. *Microempresarios* y no *trabajadores*, término ligado a asalarización, sindicalización, seguridad social, prácticas en retroceso aún con una economía en marcada recuperación. *Microempresarios* de una *economía solidaria* que debían orientar sus empresas no “por la ganancia y la acumulación de capital sin límites [buscando] *contribuir a asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia*” (Coraggio, 2011:47, cursivas en el original).

Como campo de emprendimientos y cooperativas de producción, esta *economía solidaria* venía manifestándose exitosa para cierta refuncionalización de la población no inserta en actividades económicas formales más afectada por la crisis de 2002, si bien esto no niega que con la recuperación del empleo en el

sector privado el número de individuos participantes se redujera<sup>215</sup>. Ella también contribuía al tejido de “redes sociales en las que la solidaridad y el trabajo compartido permiten superar las difíciles condiciones de vida” (MR, 2007:2), motivo por el cual el municipio siguió interviniendo para su fortalecimiento con asistencias técnicas, crediticias, capacitaciones, articulaciones con el Estado nacional para conseguir financiamiento y apertura de más puntos de comercialización y producción.

Físicamente, la *villa* debía integrarse en la trama urbana de la ciudad abriendo en ella calles que se conecten con las lindantes, proveyéndola de infraestructura de servicios y equipamiento social (escuelas, centros de salud, playones deportivos, plazas), pero además, su población no podía permanecer socialmente aislada. Ello amenazaba a su *normal* socialización. Había que inventar y/o potenciar mecanismos que la expusiesen a encontrarse, comunicarse, conocerse y tender lazos. Si por un lado es cierto que la *villa* actuaba como “base de estructuración de soportes sociales indispensables para quienes iban desenganchándose del empleo, del sindicato y del entramado institucional con epicentro estatal” (Merklen, *Op. Cit.*:14), también lo es el temor de dejar la vivienda y encontrarla, al regreso, ocupada o demolida, algo no poco frecuente dadas las rencillas personales o familiares. Por ello, puede pensarse la *economía solidaria* como dispositivo en base al cual los *villeros* de la ciudad desarrollasen *capital social* (Putnam, 1995), esto es, una *agenda* de contactos, de conexiones fluidas con otros individuos, de lazos afectivos, relaciones de cooperación y vínculos de confianza que deriven en oportunidades de todo tipo, entre ellas, el tendido de redes de asociatividad para la producción. Si para Durkheim, por tomar un clásico, la solidaridad orgánica era el efecto de una cada vez más extensa división del trabajo social –con su consecuente especialización– que conllevaba una mayor interdependencia entre los individuos, estos términos parecerían ahora invertirse: “hoy en día producir significa, cada vez más, construir comunidades de cooperación y comunicación [...] Poco a poco, redescubrimos que las mismas transacciones capitalistas dependen mucho de los vínculos de confianza que son

---

<sup>215</sup> En el caso de las huertas enmarcadas en el *Programa de Agricultura Urbana*, “muchas gente se fue a trabajar en el sector formal... En parte por una estructura mental, que uno necesita trabajar bajo patrón, y también por la cuestión de que vos no podés luchar contra 4 mil pesos seguros [...] Trabajar la tierra es muy sacrificado, muy esclavo, donde no hay feriados, hay que trabajar bajo la lluvia, con el sol”. Entrevista a Juan Pablo Jozami, ingeniero agrónomo y agente del PAU.

construidos en las relaciones interpersonales. Ellos son funcionales al mercado pues reducen los costos de transacción” (de Melo Lisboa, 2004:392). La mirada del *capital social* instrumentaría las relaciones humanas en función de la obtención de dinero: a mayores número de contactos, mayores chances de disponer ingresos.

“Nuestro compromiso es seguir trabajando en esta dirección [...] que genera trabajo y oportunidades, la posibilidad de concretar proyectos colectivos, un proyecto de vida para muchas familias que el sistema económico había marginado y dejado a un costado. Quiero que este lugar sea un motivo más, no sólo para la producción, sino para la *atracción turística*, para mostrar la cara de la ciudad que trabaja, que no baja los brazos” (MR, 2004c:2, cursivas del autor). Producir bienes no de manera estandarizada, con el afán de ganar grandes segmentos de clientes en el mercado, sino producirlos de modo diferenciado, artesanal, *casero*, buscando sumar elementos distintivos, poco habituales, para una ciudad interesada en fortalecer su oferta de servicios y su perfil turístico.

La aspiración que de alguna manera seguía regulando este tipo de prácticas era lograr que pudiesen progresivamente incorporarse y consolidarse dentro del mercado formal para así rescindir la asistencia estatal que recibían para su sustentabilidad. En este sentido, era en cierto aspecto novedosa la táctica municipal de establecer vínculos entre los emprendimientos asistidos desde el DEM con cooperativas de mayor recorrido temporal y con infraestructura propia para alcanzar *sinergias*, beneficios mutuos tales como transferencias de conocimientos y una mayor visibilidad de la producción en mercados más dinámicos. Esta *economía solidaria* englobaba y daba impulso a prácticas no necesariamente mercantiles, de baja productividad, organizadas más para subsistir frente a necesidades materiales inmediatas que para obtener un excedente; así, prácticas que bajo el paradigma de la modernización solían considerarse obstáculos para el desarrollo económico, rémoras de pautas culturales tradicionales a superar, pasaron en estos años a ser consideradas un *capital* que, además de beneficiar a quien lo poseía, aportaba un elemento novedoso a aprovechar desde el turismo (ferias) y también por aquella población de la ciudad que elegía seguir una dieta saludable, orgánica, y estaba dispuesta a pagar un precio igual o más alto por la producción agroecológica de las huertas.

La informalidad de estas actividades era tolerada desde el Estado local –de hecho, en 2004, el *PAU* fue distinguido por la Municipalidad de Dubai y el *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* como una de las mejores prácticas<sup>216</sup> para mejorar las condiciones de vida de la población– ya que al menos permitía procurar un ingreso mínimo con el cual sobrevivir, acompañándolas hasta que logren una inserción plena en el mercado.

## **V.6 El refuerzo de la participación a partir de las intervenciones del Ejecutivo nacional**

La población *villera* representaba para las autoridades socialistas del DEM un *capital humano* cuya eficaz conservación y eventual incremento dependía de su *participación*, fundamental para sobrevivir y construir y fortalecer un *capital social* (vía instituciones comunitarias, redes de parentesco y vecindad, asociaciones voluntarias de ayuda mutua) útil a la movilización de recursos que redunden en el mejoramiento de dicho *capital humano* y en el relajamiento de los soportes y asistencias estatales. Individuos y *comunidades* debían tanto ser dotados de competencias y capacidades para procurarse alimento, empleo y mejoras habitacionales como empezar también a demostrar que podían hacerlo ya sin tanta dependencia de la mano estatal.

Para lograr la conversión de los emprendimientos productivos en actividades económicas *formales*, se procuró también llegar a acuerdos con cooperativas y centros comerciales que facilitasen la radicación de *productores populares* –los que se habían multiplicado los últimos años dada la necesidad de realizar una contraprestación por la transferencia monetaria recibida del *PJH*– registrados en el *Programa de Promoción de Emprendimientos Productivos Sociales Locales*<sup>217</sup> en sedes céntricas de producción y comercialización de la

---

<sup>216</sup> “Las Naciones Unidas y la comunidad internacional han definido *Las Mejores Prácticas* como iniciativas exitosas que tienen un impacto demostrable y tangible en la mejora de la calidad de vida de las personas. Son el resultado del trabajo efectivo en conjunto entre los diferentes sectores públicos, privados y de la sociedad civil con resultados positivos en lo social, cultural, económico y ambiental. Para la selección, los organizadores priorizaron criterios como la articulación interinstitucional de los proyectos y su sustentabilidad, liderazgo y *empoderamiento comunitario*, innovación, igualdad de género e inclusión social” (MR, 2004c:3, cursivas del autor).

<sup>217</sup> Creado por ordenanza N° 7358/02 del concejo deliberante, el programa apuntaba a promover la proliferación de emprendimientos productivos dentro del marco de políticas activas locales

ciudad como *La Toma* y *Palace Garden*. Las autoridades del DEM necesitaban controlar y organizar la proliferación de emprendimientos, los cuales, para poder operar sin inconvenientes, debían ser evaluados por agentes municipales y estar inscriptos en un registro, lo que permitía a otras dependencias estatales intervenir, por ejemplo, para controles bromatológicos (en los casos de elaboración de alimentos) o para fiscalizar el cumplimiento de normas de higiene y seguridad (en casos de reciclado o recolección de basura). En este período se expandieron las tareas realizadas desde los seis distritos en lo referido a programas vinculados al reciclado de residuos, de apoyo a la pesca artesanal, a las producciones artesanales, a la vestimenta y al calzado, a los servicios para la construcción, entre otros. Hacia 2003, y para una mayor eficacia de sus intervenciones, las autoridades del DEM reubicaron los agentes y las oficinas de Empleo y Emprendimientos Sociales (de la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior) en la por entonces novel Subsecretaría de Economía Solidaria de la Secretaría de Promoción Social, argumentando que “permitía trabajar de una manera más fluida, por la cantidad de agentes, por la distribución territorial que tenía [Promoción Social] para una crisis como fue la de 2001”<sup>218</sup>. La reorganización también señalaba una problematización que disociaba pautas de producción de riqueza y una parte de la población crecientemente menos requerida para ello; explicitaba la no necesidad de la intervención estatal para formar ya sujetos productivos sino en todo caso formar sujetos concientes de su deber moral de trabajar (Procacci, 1991).

Las intervenciones de esta naturaleza contaron en algunos casos con el apoyo del Ejecutivo nacional a través del *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra*<sup>219</sup>, el cual brinda insumos, capacitaciones y asistencia técnica y crediticia previa evaluación de la sustentabilidad temporal de

---

generadoras de actividad económica y empleo, crear un registro con información sobre los emprendimientos de la ciudad, disponer para ellos beneficios tributarios y su incorporación al sistema formal de la economía.

<sup>218</sup> Entrevista a Ana Castro.

<sup>219</sup> El plan tiene por objetivo “la mejora de las condiciones laborales y de ingreso de los actores sociales involucrados [personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad social], buscando el fortalecimiento de aquellas unidades productivas familiares, asociativas y solidarias a los efectos de integrarlas al entramado productivo en una cadena de valor” (resolución N° 1375/04, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En adelante, MDS).

los emprendimientos<sup>220</sup> “que operan a nivel de subsistencia [para facilitar] su paso a niveles de reproducción simple y/o ampliada” (MDS, 2005:3).

La intermediación laboral era también una contribución a la *empleabilidad* de los individuos, pensada para contrarrestar las redes sociales reducidas y territorialmente circunscriptas que obstaculizaban la obtención de trabajo. La articulación del municipio con el Estado nacional en el marco de la red de *Oficinas de Empleo* incluyendo a asociaciones empresarias y sindicatos, buscaba reducir los costos asociados a la búsqueda de mano de obra y de ocupación proveyendo información actualizada tanto a oferentes como demandantes de empleo sobre las oportunidades disponibles, así como comunicar los beneficios de contratar a quienes recibían transferencias por el *PJH* (reconvertido hacia 2006 en *Seguro de Capacitación y Empleo*<sup>221</sup>), orientar las opciones más convenientes para los desocupados en función de sus perfiles y recorridos laborales, entrenarlos en la adquisición de nuevas competencias dada la creciente necesidad, en algunas ramas de la producción económica, de mano de obra calificada. La amplia oferta de instancias de capacitación (*Rosario Hábitat*, *Programa Joven de Inclusión Socioeducativa*, *Oficinas de Empleo*, *Manos a la Obra*, entre otros) incluso se sirvió del *Presupuesto Participativo* en tanto ámbito desde el cual someter a votación la realización de *talleres* orientados a la adquisición de habilidades propias del ámbito doméstico, solidarias con algún tipo de producción (telares, elaboración de jabones, repostería, cerámica, costura) realizable en la vivienda.

Los alimentos frescos con los que contribuir a la *seguridad alimentaria* que preservase la vida y ofreciese potenciales ingresos para el *capital humano* representado por la población *villera*, podían producirse a partir de una tenencia segura de la tierra, hecho que no debía darse por descontado dado el exponencial

---

<sup>220</sup> Algunos ejemplos de tales emprendimientos eran: reciclado y fabricación de bolsas de papel, reciclado de bolsas de polietileno y fabricación de caños, así como el desarrollo del *Centro de formación y producción solidaria* sito en *La Toma*, edificio que disponía la *Cooperativa de Trabajadores en Lucha*.

<sup>221</sup> En sentido estricto, quienes recibían desde 2002 transferencias por el *PJH*, en 2004 tuvieron la posibilidad de migrar hacia el *Programa Familias por la Inclusión Social* (MDS) y en 2006, de hacer lo propio hacia el *Seguro de Capacitación y Empleo* (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en adelante MTEySS). El primero mantiene las transferencias de ingresos a población considerada *no empleable* (fundamentalmente madres con hijos a cargo y mayores de 60 años, sin la obligación de realizar algún tipo de contraprestación laboral). El segundo, no contributivo, capta a quienes por edad, nivel educativo y antecedentes laborales tienen mayores chances de obtener empleo. Mantiene la transferencia de ingresos de manera decreciente durante dos años y su percepción supone participar en actividades de capacitación, entrevistas laborales, finalización de estudios, entre otras.

crecimiento experimentado por la construcción inmobiliaria, la cual era uno de los principales refugios para mantener el poder adquisitivo del dinero. Las tierras destinadas a tal fin debían ser por lo tanto fiscales, inundables o bien pertenecientes a organizaciones que estuviesen dispuestas a cederlas temporalmente. Por esta causa, el municipio convino con dependencias del Estado nacional el uso y el mejoramiento de tierras lindantes a rutas, vías férreas o navegables. La provisión de semillas era aportada en parte por el *ProHuerta* dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del MDS y en parte por el propio municipio, si bien se inculcaba a los huerteros a guardar semillas luego de cada cosecha para no depender de los precios vigentes en el mercado o bien de una eventual escasez por fenómenos climáticos. El impulso a los *parques huerta*<sup>222</sup> y a las huertas comunitarias donde los individuos podían – además de utilizar una parcela tierra para cultivar lo que quisieran comer– reunirse, conocerse, entablar vínculos afectivos, pensar soluciones a problemas comunes, proponer estrategias de venta para su producción, servía para contener afectivamente a la población *villera*, para revertir la disgregación social que los agentes municipales diagnosticaban en ellos; pero las huertas comunitarias también actuaban como escenarios para fomentar en los individuos participantes el compromiso y la responsabilidad con las decisiones que se tomaban, tal el caso de la preparación de bolsones de verdura para su venta domiciliaria. Aquí, cada individuo tenía que sí o sí producir cierta cantidad de distintas verduras u hortalizas para no afectar las cantidades comprometidas para la venta, con lo cual el que por distintas circunstancias (sea que la huerta era una actividad secundaria o se trataba de una mujer sola que trabajaba pocas horas diarias) no aportaba para los bolsones, se volvía objeto de sanción por parte del resto de pares. Para evitar esto, se trabajaba sobre los afectos y la solidaridad del grupo: si a un individuo le sobraban *plantines* de cierto tipo, los prestaba al que no tenía o tenía pocos y lo comprometía a que tuviese que producir para retribuir lo recibido. Todo un trabajo de disponer los lazos afectivos y de pertenencia grupal al servicio de incrementos en la productividad de cada huertero. Un buen ejemplo del antes mencionado *gobierno a través de la comunidad* que teorizara Rose (2007).

---

<sup>222</sup> Cuatro de ellos (*Bosque de los Constituyentes*, *Molino Blanco*, *La Paloma* y *Las Flores*) fueron financiados en 2005 por el ya aludido *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra*.



Asimismo, frente a reclamos y movilizaciones de diversas organizaciones territoriales, las autoridades socialistas del DEM también debieron apelar, como se señaló, a la entrega de transferencias/subsidios para la apertura de *ollas populares* y elaboración de *copas de leche* por fuera del ámbito estatal, situación que tuvo efectos disruptivos sobre los hábitos promovidos por las prácticas de gobierno iniciadas con el *Programa Crecer*. La educación en el respeto de fechas, horarios y otras pautas de responsabilidad para el retiro de cajas de alimentos y para que los niños accedan a desayunos, almuerzos y meriendas, sufrió un desacomodo ante la oferta de comida que representaban los espacios conformados en base de los subsidios entregados, desacomodo que debió ser tolerado para evitar que manifestaciones de tipo *piqueteras* afectasen la circulación por calles neurálgicas para la circulación en la ciudad. No obstante esto, el *Programa Crecer* continuó operando sobre los grupos familiares participantes como suerte de “complejo tutelar” (Donzelot, 2008) integrado por maestras jardineras que educaban a los niños, auxiliares de cocina que inculcaban hábitos de cocina, profesores de educación física, promotores agrotécnicos, antropólogos, orientadores familiares y voluntarios encargados de ofrecer a aquellos grupos “progresiva independencia de acciones asistenciales” (MR, 1998c:14), para lo cual era necesario todo un trabajo de encuestas, confección de padrones, realización de *talleres*, registros de asistencias, observaciones, visitas domiciliarias, reuniones informativas con padres, entrevistas con docentes, para examinar y evaluar la escolarización y los controles de salud en los niños, el cumplimiento con la cría de animales, la evolución de las pautas de convivencia familiar, la higiene de la vivienda, entre otras dimensiones.

El tema de la vivienda para la población de la *villa* tuvo como rasgo novedoso en estos años una presencia más nítida del Estado nacional en cuanto a financiamiento que se sumó a las intervenciones realizadas en el marco del *Rosario Hábitat*. Las autoridades del DEM ejecutaban los fondos girados a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo para la construcción de nuevas viviendas y para la ampliación y mejoramiento de las existentes en la *villa*, aportando las tierras, diseñando las residencias dentro de los lineamientos fijados por el Ejecutivo nacional y contratando a las cooperativas formadas por aquellos trabajadores receptores del *PJH*, priorizando el uso intensivo de mano de obra. Las unidades habitacionales construidas encarnaron una perspectiva estrictamente

funcionalista, dando respuestas a necesidades habitacionales estandarizadas y universalizadas de la población junto con intervenciones *customizadas* al perfil de los habitantes<sup>223</sup>. Si bien excede el recorte temporal bajo estudio, en el caso del *plan especial* de Barrio Travesía, ocupado por migrantes tobas de Chaco, el Estado nacional convino con el municipio financiar una intervención orientada a corregir los indicadores de hacinamiento y de exclusión asociadas a las diferencias culturales propias de aquel pueblo. De allí la construcción de residencias de tres dormitorios que consideren el uso compartido de patios comunes.

Para que los cooperativistas alcancen su autogestión y una reinserción en la economía formal que trascienda la exclusiva participación en la obra pública, el MTEySS y el MDS los fiscalizaban en su desempeño, los asesoraban y asistían en cuestiones contables, impositivas y administrativas, capacitando y entrenando además al tutor de las cooperativas designado por cada municipio. Estas cooperativas se componían por dieciséis miembros (ocho receptores del *PJH* y ocho desocupados no alcanzados por dicha transferencia), los que recibían un monto de dinero con el cual comprar herramientas. Las autoridades del DEM se sirvieron de esta intervención –que le supuso un bajo desembolso monetario– para relocalizar familias habitantes de asentamientos tobas y mocovíes que obstruían el recorrido de arterias viales así como otras que necesitaban una nueva vivienda por problemas de salud o accesibilidad de alguno de sus miembros. Los conjuntos habitacionales contruidos casi nunca superaron el total de cien viviendas<sup>224</sup> ya que, si se acuerda que cada una de éstas albergaba en promedio cinco individuos, sumar en las proximidades de un barrio ya existente entre doscientas cincuenta y cuatrocientas personas estimativamente, era una manera de alterar lo menos posible la cotidianeidad de esos barrios lindantes y lograr, como se señaló antes, un “entramado social sustentable” (MR, 2004c:1). Sí se proyectaba la ejecución de un número más amplio de unidades habitacionales unifamiliares y multifamiliares (propiedad horizontal) en los casos de urbanización integral financiados por el *Plan Nacional Federal II* –como el *Parque Habitacional Ibarlucea* (conocido como *Zona Cero*)– para relocalizar allí población villera.

---

<sup>223</sup> Tal el ejemplo de las viviendas proyectadas para la población mocoví de *Villa Cariñito*, que incluían una galería con fogón en el que poder cocinar de acuerdo a sus costumbres.

<sup>224</sup> Por ejemplo, proyecto *Barrio Parodi*: 64 viviendas; proyecto *Carbia y Guevara*: 48 viviendas y proyecto *Villa Cariñito*, 84 viviendas.

En la financiación de las intervenciones municipales, además del presupuesto propio, la cooperación internacional siguió siendo una importante fuente de recursos (al devaluarse la moneda, la relevancia de estos fondos se redimensionó) por medio del *Istituto della Cooperazione Economica Internazionale* en lo atinente a agricultura urbana, el programa *Urb-Al* de la Comisión Europea (proyectos *Ciudades y Ciudadanas/nos por la Inclusión Social*, *Políticas Sociales Urbanas: una propuesta para la integración social en áreas centrales* y *Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa*<sup>225</sup>), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá) para el proyecto *Construyendo Barrios Productivos* y *Ciudades Unidas contra la Pobreza (Programa de Procreación Responsable)*, entre otros. Por último, a lo largo de estos años 2002–2007 hubo, como se dijo, un reposicionamiento del Estado nacional para afrontar obras y servicios públicos, un Estado que venía ordenando sus cuentas de la mano del superávit tanto fiscal como comercial (Cetrángolo, Heymann y Ramos, 2007) y trabajando en ejes conceptuales similares a los del municipio.

---

<sup>225</sup> Estos tres proyectos representaron para el municipio la disponibilidad de €3,4 millones.

## CONCLUSIONES

Las páginas precedentes han tenido como objetivo analizar cómo el PSP (PS desde 2002), en tanto autoridad del DEM de Rosario, elaboró a lo largo de dieciocho años diversas prácticas destinadas a gobernar a un cuantioso sector poblacional de la ciudad que hasta algún momento de su trayectoria partidaria le había resultado particularmente extraño: los *villeros*. La excepcionalidad socioeconómica del momento en que el partido se hizo cargo del departamento ejecutivo, la acotada presencia territorial y el marcado perfil universitario de sus militantes, la escasez relativa de recursos frente a partidos de larga trayectoria como la UCR o el PJ, el hecho de sortear coyunturas socialmente traumáticas, el *salto* sin precedentes que llegó a dar en 2007 hacia el Ejecutivo provincial, fueron señalados como nutrientes que reforzaban el interés por indagar qué racionalidades y técnicas habían facilitado tratar con una población generalmente señalada cuanto menos como conflictiva, una *otredad* tildada de estar corrupta en sus valores y portar vicios que traban una supuesta armonía social. Esto no quiere decir que la continuidad ininterrumpida del PS como autoridad política de Rosario durante esos dieciocho (y hasta la fecha) se explique exclusiva o unilateralmente a partir de cómo se las ingenió para relacionarse con los sujetos *villeros* pero es indudable que en este plano se puso una especial atención para no afectar el gobierno de otros sectores de la población de la ciudad que, a su manera, también requerían un trato particular.

El trabajo comenzó rastreando de un modo –pretendida aunque no exhaustivamente– genealógico las procedencias y el recorrido seguido por las racionalidades políticas del PSP desde el momento de su creación, no para constatar la naturalidad y/u obviedad de sus desplazamientos y rodeos, sino para inscribirlos y tratar de comprenderlos en sus contextos históricos de emergencia, contextos siempre marcados por confrontaciones en las que imponerse, necesidades que resolver, dilemas y urgencias que superar. En esta clave fueron leídas las transiciones de un pensamiento partidario que, fraguado al calor de la *liberación nacional* y de los postulados marxistas estudiados por su reducida militancia, llegó a incorporar a la *competitividad* y a la tríada *Estado–mercado–sociedad civil* como principios válidos con los que conducir aspectos que hacen a la vida de una población.

En los seis años comprendidos entre fines de 1989 y 1995, las intervenciones del DEM destinadas a la *villa* y sus *villeros* se mantuvieron, en términos generales, dentro de lo que podrían considerarse parámetros asistenciales clásicos: todavía no abiertamente visibilizados como *pobres* sino más bien como *humildes*, *carecientes*, *necesitados*, *desprotegidos*, a ellos se destinó la provisión directa de alimentos y comida elaborada en comedores *ad hoc* que suplían la insuficiencia de comedores municipales en el territorio y se les entregó materiales (chapas, membrana asfáltica, ladrillos), asesoramiento técnico y herramientas para la autoconstrucción como paliativos a la precariedad de las viviendas. Ciertos sentidos de solidaridad, compensación y caridad hacia quienes se reconocía atados a “dependencias indignas” (MR, 1990b:2) habilitaban estos expedientes para cubrir sólo necesidades primordiales, sin olvidar por cierto el cálculo instrumental por las consecuencias (“estallido social”<sup>226</sup>) que podrían derivarse de su no implementación.

Las consignas de *participación* esgrimidas por las recientes autoridades socialistas del DEM se instrumentaron como técnica que facilitase la llegada de los agentes municipales a la *villa*. Su aplicación perseguía básicamente el conocimiento mutuo y también cierta colaboración en la gestión de la miseria, tal

---

<sup>226</sup> “Ahora no se da un estallido social porque la salud pública trabaja a pleno en forma totalmente gratuita, hay un plan alimentario y un plan materno–infantil que funciona”. Testimonio de Héctor Cavallero. *La Capital*, 26/08/94.

los ejemplos de preparación de raciones de comida, limpieza de basurales, construcción de equipamiento urbano y realización de actividades recreativas.

La operatoria municipal recién señalada con la que se buscó gobernar a la población *villera* estuvo teñida por la división interna del PSP. El sector del partido que no comulgaba con el intendente Cavallero desacreditó la asistencia instrumentada definiéndola en términos de *asistencialismo*, movida por el interés *personalista* de ampliar las bases de su sector para hacerse con el manejo de la estructura partidaria de una manera clientelar. Un asistencialismo clientelar que para dicho sector ponía bajo amenaza los ideales de buena moral, integridad y honestidad esgrimidos como marcas distintivas por el partido al dar potencial cabida a vicios como acomodados, corrupción, búsqueda de prebendas e internismos.

Fueron años de reajustes y aprendizajes para las autoridades socialistas del DEM, las que oscilaban entre esperar del Estado nacional el cumplimiento de sus funciones tradicionales en cuanto a construcción de conjuntos habitacionales (vía FONAVI, por ejemplo) y estimulación a la actividad productiva y al desarrollo de las economías regionales –con la consecuente creación de fuentes de trabajo– para contener las migraciones rural–urbanas o bien involucrarse progresivamente en estos temas con sus propias capacidades. En este juego, aquéllas por un lado no dudaron en incorporar al gabinete municipal nuevas áreas burocráticas –la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior, atendida por un sector del empresariado rosarino, el Servicio Municipal de Empleo creado en el seno de la anterior o el Departamento Villas de Emergencia de la Secretaría de Promoción Social– como tampoco dudaron en explotar vínculos personales informales (como los que existían entre el intendente Cavallero y el presidente Menem) para tramitar el aporte de dinero, alimentos y ropa desde el Estado nacional, actor que a pesar del *achicamiento* encarado en su estructura y la reorientación de sus roles, aún operaba como Estado *cajero* (Oszlak, 2003) y disponía de resortes de intervención local –sea como financiero directo o como prestatario ante organismos internacionales de crédito– para por ejemplo programas de mejoramiento barrial o de creación empleo público transitorio (ver Anexo I). En esta última materia, las racionalidades del DEM correctamente avizoraban los límites y metamorfosis que aguardaban al trabajo asalariado durante los años noventa, debiendo en consecuencia “adecuar la formación del

trabajador a las necesidades reales del mundo laboral e incentivar la creatividad y posibilitar el acceso a nuevas formas de relación con el empleo y la producción” (MR, 1994b:3).

En los últimos años de este primer período, la gubernamentalidad de las autoridades del DEM mostró algunos nuevos signos que se consolidarían *a posteriori*, tal la orientación de las prácticas de gobierno en base al respeto por los gustos, preferencias y elecciones de los mismos *villeros* (como quedó demostrado por el *Programa Convivencia*) y también su incipiente *activación* de cara a recibir asistencia, participando por ejemplo de la elaboración de la comida entregada por las *ollas populares* y comedores comunitarios.

A partir de 1996, las intervenciones de tipo social emprendidas desde el DEM para con la población *villera* –ya con Binner como intendente– tomaron un carácter más orgánico, sistemático e integral. Las autoridades del DEM *llevaron* el Estado municipal a la *villa* (y con él, un partido ya *depurado* de gubernamentalidades enfrentadas), lo hicieron visible buscando un control más cercano a las poblaciones eventualmente *peligrosas* para evitar que se repitan hechos de violencia (como los por entonces no muy lejanos saqueos de mayo de 1989). Ello también buscó reorganizar la actividad de *punteros* y otros referentes *villeros* que habían proliferado en años anteriores al calor de los comedores. La mediación que éstos representaban en la entrega de comida era contraproducente; la posibilidad de manejar recursos solía no traducirse ni en lealtad para con el partido ni en una satisfactoria prestación del servicio alimentario. Incluso en oportunidades eran motivo de denuncias por manejos espurios de bienes públicos. Con la red de *Centros Crecer*, *era el municipio el que otorgaba*, no de modo aleatorio o azaroso sino en base a técnicas de *censado* y *registro* de beneficiarios, técnicas con las que determinar en forma rigurosa quién era quién en la *villa*, cómo se integraban los hogares en cuanto a edades y sexo, cuáles eran sus rutinas de alimentación, los horarios de presencias y ausencias paternas. Al municipio y sus agentes pasaría a debérseles la lealtad en todo caso antes entablada con el *puntero*.

En las *villas* se abrieron calles para conectarla al entorno urbano, a ellas llegaron servicios y materiales para mejoras en las viviendas, de ella se fueron habitantes excedentarios hacia otras urbanizaciones. También tejieron una densa red de contención y minuciosa vigilancia en torno al área central de la ciudad

sumando a las comisarías, escuelas y efectores de salud existentes los treinta y tres *Centros Crecer*, los seis *CMD* y *ASU*, *parques huerta* para actividades de agricultura urbana y *playones deportivos* para el juego, red conectada en virtud de nuevas obras viales (los bulevares Avellaneda y Oroño en el acceso sur, avenida Pellegrini hacia el oeste, Sabin en el norte) que daban mayor fluidez al tránsito urbano. De alguna forma, la *villa* dejaba de ser un órgano a extirpar para ser un ambiente a reavivar, reanimar, sacar de su atrofía y *hacer vivir* por medio de los influjos de la circulación y de la exposición al entorno urbano. Así, al combatir la degradación del ambiente *villero*, se afectaban indirectamente los comportamientos de sus habitantes.

La misma producción disciplinaria del territorio era una táctica de gobierno, cuadriculando y ordenando la *villa*, descomponiendo el amontonamiento de población y viviendas, delimitando los seis distritos administrativos de *equilibrada* superficie y población, que contribuyan a alcanzar un desarrollo *saludable* y parejo de la ciudad en su conjunto, repartiendo en ellos una burocracia crecientemente modernizada, atenta a todo lo que en ellos sucedía y con rápida capacidad de respuesta ante cualquier contingencia. Distritos cuyos *CMD* ofrecían trámites administrativos rápidos y *atención personalizada*, acortando distancias y agilizando tiempos para sujetos tratados como *consumidores* y/o *clientes*. El progresivo aumento de la presencia territorial del municipio también *hacía juego* en alguna medida con la importancia que la *imagen* ganaba en el cálculo político. En momentos (segunda mitad de los '90) en que las percepciones acerca de los objetos de la realidad pasaban a estar crecientemente condicionadas por la mediación comunicacional (aumento de las señales de radio y televisión, aparición y expansión de internet, consumo de televisores y computadoras), las autoridades socialistas del DEM entendieron (de la mano de asesores como el citado Jordi Borja o el recurrente visitante Toni Puig) que construir y comunicar una determinada imagen propia también era parte de gobernar; no sólo se consolidó y extendió el recurso a emblemas del estilo de isologos y señalética urbana con los que afirmar y recordar la presencia del Estado municipal a lo largo y ancho del territorio sino que ellas destacaron por su pionera innovación en cuanto a comunicación institucional, recordando aquello de que “los hombres juzgan más por los ojos que por las manos, porque muchos son los que ven y pocos los que tocan” (Maquiavelo, 1995:121).



Merece ser destacado que algunas de las intervenciones antes mencionadas fueron posibles, paradójicamente, gracias al financiamiento de organismos internacionales de crédito y asistencia técnica como el BM, el BID y el PNUD (ver Anexo I), las mismas agencias que promovieron el señalado adelgazamiento del Estado nacional, con lo que las autoridades socialistas del DEM, a pesar de criticar este proceso “de retiro” estatal pro mercado y sus consecuencias (las que enfrentaban cotidianamente en la demanda de materiales de construcción, servicios de salud, en la expansión de *villas*, en la asistencia alimentaria) no dejaron de aprovechar las oportunidades de endeudamiento que aquellas ofrecían, oportunidades en casos abiertas merced a la gestión de miembros del PSP que por trayectoria profesional y/o académica –y los contactos de allí derivados–, facilitaban su tramitación<sup>227</sup>. Las autoridades socialistas del DEM fueron así en cierta medida funcionales a los lineamientos conceptuales de agencias que, como el BID, seguían en el país la estrategia de “proseguir con reformas del Estado y la descentralización de los servicios hacia provincias y municipios” (BID, 1997:5). El acercamiento que en la primera mitad de la década del '90 aquellas tuvieron para con el Estado nacional en procura de recursos financieros, fue reorientado en la segunda mitad hacia instituciones de este tipo, cuyos créditos muchas veces, además de inscribirse en una gubernamentalidad de tipo neoliberal, portaban un reconocimiento a la solvencia técnica y transparencia política de la burocracia municipal rosarina.

Las prácticas asistenciales continuarían durante aquella segunda mitad de los años noventa con algunas modificaciones conceptuales, nuevos cálculos y técnicas de intervención que acarrearían el intento de normalizar a los sujetos *villeros* –ya abiertamente clasificados como *pobres*, con *necesidades básicas insatisfechas*– procurando sacarlos de la pasividad y dependencia que reforzaban las modalidades anteriores, responsabilizarlos en sus predisposiciones y actitudes frente al trabajo, en sus hábitos alimentarios, en el estado de su vivienda, en el tipo de relaciones intrafamiliares. Daba clara cuenta de ello el *Programa Crecer*, “pensado como una propuesta integradora que *supere* la etapa de asistencia material [promoviendo] un *cambio de actitud*, estimulando la *autogestión* y/o *cogestión*, creando espacios *participativos* [...] buscando la organización de los

---

<sup>227</sup> Un ejemplo emblemático fue el de Ángel Sciara, secretario de Hacienda y Economía del municipio entre 1995 y 2003. Ver nota N° 154.

vecinos en actividades que favorezcan el *desarrollo del barrio*” (MR, s/d<sup>228</sup>, cursivas del autor). La *familia* justamente actuó, en corcondancia con lo apuntado décadas atrás por Donzelot (2008), como relevo para el gobierno de sus miembros, al igual que lo hizo la *comunidad* de la *villa*; ambos objetos fueron blancos de un poder que, instrumentalizando los vínculos y afectos que movilizan, buscaba producir efectos a nivel de comportamientos individuales. Al pasar a ser la elaboración de la comida una responsabilidad de la familia en su hogar, se trataba de inducir varias consecuencias: destrezas culinarias y de higiene de los alimentos; reunir al grupo familiar, hacerlo visible para sus miembros y a partir de allí fortalecer sus lazos; ofrecer la oportunidad de elegir qué comer, esto es, incentivar que los sujetos coman –dentro de ciertas restricciones– lo que *deseen*.

Algo parecido sucedía con sus viviendas, cuyo mejoramiento se puso en manos del mismo *villero*. Apoyarse en sus gustos y preferencias era más conveniente que darle una vivienda nueva: a un mismo tiempo se evitaba la dádiva, se inculcaba el sentido del esfuerzo como legitimante del progreso y se respetaba el lugar elegido para vivir amén de ampliar las intervenciones a un mayor número de casos dada cierta disponibilidad de dinero.

En tanto *pobres*, los sujetos *villeros* veían reducidas sus “*opciones* para satisfacer las necesidades básicas y para *tomar decisiones* que afecten la vida propia” (MR, 1998d:1, cursivas del autor), en ellos se diagnosticaban dificultades para sostener actividades con permanencia, carencia de hábitos de sistematización y continuidad, ausencia de *proyecto* familiar y personal (idem). No se estaba muy lejos de la forma *empresa* que “sobre la base de planes y proyectos, con objetivos y tácticas” Foucault (2007:211) presentara como el modelo de comportamiento humano propio del pensamiento neoliberal (al menos en su versión ordoliberal<sup>229</sup>). Debía conducirse al *villero* a que reconozca deseos, intereses y deberes que organicen su rutina para que, al tratar de darles cumplimiento de manera *autónoma*<sup>230</sup> –estimulando en paralelo su autoestima–, descarguen al DEM del

---

<sup>228</sup> Ver Anexo X.

<sup>229</sup> El término *ordoliberalismo* (*orden liberal*) es comúnmente utilizado para designar a la *Escuela de Friburgo*, fuente de los fundamentos teóricos de la Economía Social de Mercado. El principal postulado de esta perspectiva radica en la posibilidad de organizar una sociedad ordenada y democrática a partir de un Estado que debe velar por la conformación y mantenimiento de mercados competitivos. Sus principales exponentes fueron Walter Eucken, Alfred Müller-Armack y Alexander Rüstow.

<sup>230</sup> Así expresa un agente municipal este proceso: “se van dando pequeñas cosas que le van cambiando la bocha a la gente, le van agarrando el gusto a la independencia, a la gestión

tutelage o acompañamiento que dispensaba y que no estaba exento de gastos. La misma lógica de gobernar *a bajo costo*, promoviendo y coordinando –vía planes estratégicos, ferias, rondas de negocios y congresos– relaciones entre distintos actores de intereses convergentes (en ámbitos de producción y comercio, de urbanismo, salud, cultura), buscaba aplicarse a los *villeros* una vez que las intervenciones mencionadas alcanzaran su cometido de adaptarlo a las condiciones de competencia mercantil. Este posicionamiento propiciado por las autoridades socialistas del DEM suponía una redefinición del rol asignado a los sujetos y/o grupos<sup>231</sup> de la sociedad. Ellas no aspiraban a regular todo ni imponer sus criterios en todos los órdenes de la vida de la ciudad mas sí a incentivar, orientar y articular múltiples intereses de cuya iniciativa cada parte debía obtener alguna cuota de los beneficios derivados. En el caso de los *villeros*, su mejor gobierno suponía constituirlos como sujetos portadores de intereses.

Objetivada esta población en base a sus carencias materiales, psíquicas, actitudinales y culturales, entre otras, las intervenciones neoasistenciales (Soldano y Andrenacci, 2006) que la tomaron por blanco quedaron circunscriptas a compensar tal *handicap* tomándolo como la causa de su insatisfactoria situación antes que como la consecuencia del avance práctico de racionalidades que sustentaban una organización de la actividad económica basada no en el pleno empleo (y en la disminución de las desigualdades operada por la socialización de algunos consumos) y sí en la competencia, en cierto neodarwinismo al que solo correspondía adaptarse. Se habría incurrido con lo anterior en un gobierno de estilo ciertamente neoliberal, el cual, volviendo a Foucault, no tiene “que corregir los efectos destructivos del mercado sobre la sociedad [...], tiene que *intervenir sobre esa sociedad* para que los mecanismos competitivos, a cada instante y en cada punto del espesor social, puedan cumplir el papel de reguladores” (2007:179, cursivas del autor). Las autoridades municipales se comprometían sí a “crear las *condiciones* y los actores privados *deben actuar* [dado que] no preconizamos un Estado empresario. Aspiramos a un Estado local que no obstaculice, que

---

participativa pero personal, propia [...]. Eso es lo que se ha ido logrando en el Programa de Agricultura Urbana, que los huerteros vayan tomando las riendas de su vida” Entrevista a Juan Pablo Jozami. Algo parecido apunta Hector Alarcón, también promotor del PAU: “la gente labura y se busca superar sola [...] Ha tomado la cultura del trabajo [y así] se crece como persona”.

<sup>231</sup> “Vos necesitás instituciones que se involucren, que se comprometan [...] La participación en el plan te exige traer posturas de tu organización, tomar posición ante determinados temas de la ciudad”. Entrevista a Mónica Bifarello, politóloga y ex coordinadora técnica del *Plan Estratégico Rosario*. Actual ministra de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

promueva y *facilite* la producción y la generación de empleo” (MR, 2001:9, cursivas del autor).

Para ello, para adaptar los datos del medio social a la economía (y no viceversa), el DEM multiplicó los programas de intervención y los agentes que, parafraseando a Foucault (2001), cual pastores, fueron a la *villa* a conocer su rebaño: diferentes profesionales, desde trabajadores sociales hasta analistas de sistemas informáticos, pasando por agrónomos y arquitectos, hicieron las veces de *animadores socioculturales* y *talleristas* cuyo producto deberían ser sujetos que respondiesen a cierto tipo de conducta normalizada, y sus insumos, su materia prima, el conocimiento que de ellos podían obtener, haciéndolos como se dijo, *participar*, involucrándolos en capacitaciones laborales, *talleres* de planificación barrial, colaborando con la elaboración de comidas en los *Centros Crecer*, quedando así inscriptos en indicadores, mediciones y gráficos de un saber científico que guiaba y evaluaba en términos porcentuales los alcances y éxitos del gobierno. En conexión con la evolución cuantitativa de los agentes municipales, vale recordar y ampliar lo expresado en la nota N° 103: ya para 2004, a quince años de que el PSP fuese electo autoridad del DEM, aquéllos sumaban una cifra cercana a los 9700<sup>232</sup>, un incremento del 65,4% –si se considera la planta de agentes informada por las autoridades salientes en 1989– o del 37,4% –si se toma la cantidad que Cavallero declarase a cuatro meses de que el PSP asumiese la conducción municipal–, que en ambos casos, contrastado con el prácticamente nulo crecimiento poblacional de Rosario entre 1991 y 2001 (0,05%, ver nota N° 48), resulta toda una señal de la expansión burocrática municipal con la que ampliar y profundizar las prácticas de gobierno. Una expansión que –aún superando las recomendaciones del BID de alcanzar una relación de ocho agentes municipales por cada mil habitantes (BID, 1997)– no habría sido demasiado tangible, que se habría diluido y/o invisibilizado a críticas debido a su extensa distribución territorial en *CMD*, *Centros Crecer*, efectores de atención primaria a la salud, *villas* operadas por el SPV, museos y parques, entre otras áreas del DEM.

---

<sup>232</sup> Información obtenida del *Banco de Experiencias Locales*, proyecto codirigido por la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes y del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <<http://bel.unq.edu.ar>>. Consultado el 25/01/12.

Al igual que el subperíodo 1989–1995, el lapso 2002–2007 también mostró reajustes en la articulación entre Estados municipal y nacional que incidieron en la conducción de la población *villera*. El crecimiento sostenido del empleo tras el crítico año 2002 y la mayor disponibilidad de recursos fiscales asociados a la recuperación económica, permitieron al segundo un mayor protagonismo en sus intervenciones, si bien en su orientación éstas no difirieron de manera sustancial a las propuestas que venía instrumentado el DEM en Rosario. En sus manifestaciones de *emprendimientos* productivos y prácticas de *agricultura urbana* (multiplicadas como contraprestación exigida por el *PJH*), la *economía social* fue una de las principales apuestas con las que gestionar a quienes no podían acceder por medio del mercado al mundo del trabajo formal. Ella refuncionalizaba saberes que podrían llamarse *menores*, circunscriptos a la esfera doméstica (horticultura, gastronomía, habilidades artesanales), formaba sujetos concientes de su deber moral de trabajar (Procacci, *Op. Cit.*) e inscribía sus productos en puntos céntricos de la ciudad como atractivo ferial, de diversidad cultural, como oferta exótica aprovechable para turistas y cultores de una alimentación sana. El pase de las oficinas municipales vinculadas a empleo desde la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior a la Subsecretaría de Economía Solidaria dependiente de Promoción Social representó todo un posicionamiento acerca de cómo el empleo sería pensado.

La subsistencia *autónoma* de los sujetos siguió siendo el gran objetivo a cumplir, para lo cual la asistencia prestada, pensada como transitoria, respondía a “la intención [de] que el Estado no deje que nadie se caiga” (MR, 2005e:2), esto es, que los asistidos puedan satisfacer sus *necesidades básicas* y aspirar a competir en el mercado, incorporando *competencias* que refuercen su *capital humano* e incrementen tanto su *empleabilidad* como sus posibilidades de desarrollo *microempresarial*, aún cuando surgiesen alertas sobre la creciente *inempleabilidad* de los calificados (Castel, *Op. Cit.*). Las innovaciones de gobierno de las autoridades socialistas del DEM fueron más bien menores en estos años, reforzándose las intervenciones sustentadas en racionalidades que enfatizaban capacitaciones y entrenamientos para calificar la mano de obra, la asistencia técnica al cuentapropismo y al cooperativismo para estimular el empleo autónomo y la intermediación laboral para auxiliar a una fuerza de trabajo que – por su reducido *capital social*– carecía de redes que le pudiesen facilitar una

ocupación. Un discurso sobre las *capacidades* de los sujetos no desconocido por el PSP –“los socialistas no dicen: ‘crean en mí’; el socialista dice ‘crean en ustedes, en su capacidad’” (LVP, 1986:3) como se vió anteriormente–, con la diferencia de que aquí, las capacidades de los *villeros* –a diferencia de los anteriores interlocutores del partido– debían ser *construidas e instalarse* casi desde cero para que ellos, una vez *capacitados*, sólo puedan atribuirse a sí mismos los méritos y/o deméritos por sus logros, sin descargar en terceros (incluidas las autoridades municipales) demandas ni responsabilidades por ello. Un discurso, el de las *capacidades*, que en algún punto opacaba los derechos garantizados al ciudadano y echaba una luz más plena sobre la dimensión de sus deberes.

La *concertación público–privado*, la convicción de que Estado y sector privado no son esferas antagónicas sino complementarias que deben converger, que se retroalimentan y fortalecen mutuamente (*Parques Habitacionales Integrales*, *Agencia de Desarrollo Región Rosario*, *Polo Tecnológico Rosario*, *Feria Internacional de la Alimentación Rosario*, entre otros ejemplos), siguió sirviendo a las autoridades del DEM para delegarle y/o compartir acciones que por sí mismas no hubiese podido afrontar. Re–regulando normativas y reglamentaciones, ellas procuraron crear oportunidades de lucro que contribuyesen a la vez a paliar problemas de tipo *social*.

A gran distancia quedaban las consignas que alguna vez tuvo el PSP en defensa de la planificación económica estatal. Si a nivel municipal llegó a constituirse un Estado fuerte, tal como el partido lo soñara a comienzos de los años setenta, claramente ello no se debió al control directo de empresas o al manejo de áreas económicas clave sino a la capacidad de reconocer y conducir los distintos intereses esparcidos en la sociedad. *Concertación, mesas de diálogo, planes estratégicos*, permitían detectarlos en una *sociedad civil* cada vez más presente a nivel discursivo y gobernar en base a su incentivación y no obstaculización, gobernar ajustándose a la misma racionalidad y los mismos deseos de los gobernados (Foucault, 2007), en un gesto propio del dictado maquiaveliano según el cual en política “triunfa aquel que adapta su proceder a la naturaleza de los tiempos” (Maquiavelo, *Op. Cit.*:156) y a las tendencias de una época. Una suerte de interés colectivo no totalizador, emergente del acompañamiento prodigado a numerosos intereses particulares a los que convenía dar, antes que un *no puedo* o un *puedo* evaluado como insatisfactorio, una suerte

de *sí*, *coordinemos y gestionemos*, aprovechando las iniciativas, inquietudes y energías aportadas por múltiples grupos y sujetos. Como fue dicho, no había “que estatizar la sociedad civil sino [...] civilizar el Estado” (MR, 2003c:4), esto es, reconocer como criterio de gobierno que esa sociedad civil era una suerte de dato autorregulado al que convenía *tocar* lo menos posible, un ámbito con procesos propios de cuya manipulación podrían derivarse más inconvenientes que ventajas.

Los programas mencionados en páginas anteriores –o lo que es lo mismo, las racionalidades y técnicas que ellos expresaron– demostraron un oportunismo, efectividad y aceptación variable en cuanto a su contribución a la estabilidad del gobierno de la población *villera*. El conflicto de mayor intensidad enfrentado por las autoridades socialistas entre 1989 y 2007 fue el *estallido social* de diciembre de 2001, con sus episodios de saqueos, represión policial y saldo de muertos. Él puso en evidencia cuan precarias y contingentes eran las prácticas asistenciales previas –“sabemos que el hambre se calma con alimento pero se soluciona con trabajo” (MR, 2002:8)– así como el fracaso del paradigma conceptual que confiaba en hacer de los *villeros* sujetos lo suficientemente capaces y autónomos como para sortear con responsabilidad y conducta cívica la marcada gravedad que las privaciones de la coyuntura acarrearón para la reproducción de su vida. La recomposición de la estabilidad social supuso en este plano tener que retornar parcialmente a un engorroso *quid pro quo* con *punteros* que se organizaron en las *villas* y montaron, por ejemplo, comedores cuya propuesta de entrega de comida iba a contramano de lo practicado desde el DEM.

Las intervenciones en materia de vivienda y empleo no mostraron mayores desafíos al gobierno estable de esta población. Aún cuando la entrega de materiales (para la autoconstrucción) o de nuevas viviendas nunca fuese suficiente para la totalidad de habitantes de la *villa*, exceptuando casos específicos y menores asociados a relocalizaciones de familias o a trazado de límites parcelarios, tal entrega hacía a mejoras sustanciales difíciles de rechazar en las condiciones habitacionales de los sujetos. En cuanto a las medidas orientadas a promover la inserción laboral *villera*, puede afirmarse que al menos hasta los últimos años del período 2002–2007, nunca superaron un dejo de escepticismo y resignación acerca de su real efectividad para acometer sus objetivos. En alguna medida, ellas eran requisito para acceder al beneficio de una transferencia

monetaria y en este sentido, no generaron malestar o disconformidad entre sus destinatarios.

Llega hasta aquí esta pretendida –y probablemente deficitaria– artesanía intelectual, este modesto esfuerzo documentalista motivado en parte por la sospecha de que algo distinto, desde un lugar alternativo –aunque seguramente no novedoso– podía ser dicho sobre el *participativismo* que años atrás copó algunos rincones del debate académico, en los que las alusiones a Porto Alegre, Montevideo, Rosario, Morón, ocuparon líneas y más líneas en revistas de divulgación y horas de conferencias, *workshops* y paneles en numerosos congresos disciplinarios. Participación pensada como técnica de gobierno, de conducción heterónoma de conductas que, “como la mayor parte de las medidas que nuestros clubes y laboratorios de ‘reflexión política’ imaginan sin tregua para cambiar o renovar la política mediante el acercamiento del ciudadano al Estado o del Estado al ciudadano, en realidad ofrecen a la política su alternativa más simple: la de la mera policía” (Rancière, *Op. Cit.*:47). Participación además que en la ciudad fue *hecha bandera* por un partido en el que las decisiones históricamente estuvieron muy poco sometidas a la amplia consideración de sus militantes y afiliados. Participación por último, que en estas páginas fue circunscripta a la de un recorte de la población, uno con el que el PSP (luego PS), por los motivos expuestos, tenía una débil filiación.

Aún como estudio de caso, sirva esta investigación como contribución con la cual pensar los pequeños grandes resortes sobre los cuales, contra explicaciones lineales o monocausales, se construyen y mantienen contemporáneamente las relaciones de poder.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artículos académicos y libros consultados:

- ÁGUILA, Gabriela y VIANO, María Cristina (1999). “Sobre una de las formas de protesta social en la Argentina de fines de los años ’80. Una explicación histórica de los saqueos de Rosario”, en CECYT, CEHO y CEACU (eds.), *A 10 años de los saqueos en Rosario. Crisis Social, Medios y Violencia*. Rosario: Propuesta Gráfica.
- AGUILAR, Paula, ALÚ, Mariano, DIMARCO, Sabina, GRONDONA, Ana y MONTERO, Ana (2006). “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”, en MURILLO, Susana (coord.), *Banco Mundial, Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Cuaderno de trabajo N° 70. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- AGUIRRE, Osvaldo (1999). “El hambre y las ganas de comer”, en CECYT, CEHO y CEACU (eds.), *A 10 años de los saqueos en Rosario. Crisis Social, Medios y Violencia*. Rosario: Propuesta Gráfica.
- AGUIRRE, Patricia (2005). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Buenos Aires: CIEPP–Miño y Dávila editores.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Ricos flacos y gordos pobres: la alimentación en crisis*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ALTIMIR, Oscar (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.
- ANNUNZIATA, Rocío (2009). “La proximidad como vínculo político. Dispositivos participativos y legitimidad democrática en los municipios argentinos de Morón y Rosario”. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Río de Janeiro.
- ALBARRACÍN, Dalma (1993). “El Partido Socialista Popular: la lucha por la hegemonía local de un partido reformista en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar”. Informe de investigación para CONICET. Rosario: inédito.

- ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ÁLVAREZ, Gustavo, DALLA CORTE CAVALLERO, Gabriela y PRÓSPERI, Marcela (2012). *Socialistas y socialismo en Santa Fe. La organización que venció al tiempo*. Rosario: Prohistoria ediciones.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina. El caso de Argentina*. Salta: Universidad Nacional de Salta.
- ANDER EGG, Ezequiel (1965). *Metodología y práctica del Desarrollo de la Comunidad*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- ARCEO, Nicolás, MONSALVO, Ana Paula, SCHORR, Martín y WAINER, Andrés (2008). *Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ARDITI, Benjamín (2000). “El reverso de la diferencia”, en *Cinta de Moebio*, Santiago de Chile, N° 7.
- ARONSON, Paulina (2007). “El retorno de la teoría del capital humano”, en *Fundamentos en Humanidades*, San Luis, Vol. 16, N° 2.
- ATTALA, Daniel (2011). *Hermes Binner. Primer gobernador socialista de la Argentina. Diálogos*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- AUYERO, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo (1994). *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadismo y elite económica en la Argentina*. Buenos Aires: Norma.
- BALLENT, Anahí (2007). “Políticas de vivienda, arquitectura doméstica y cultura del habitar”, en TORRADO, Susana (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*. Buenos Aires: Edhasa.
- BASUALDO, Eduardo (2006). “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera”, en BASUALDO, Eduardo y ARCEO, Enrique (comps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- BAUMAN, Zygmunt (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- BECCARIA, Luis y GROISMAN, Fernando (2009). “Notas sobre la evolución macroeconómica y del mercado de trabajo en Argentina (1975–2007)”, en BECCARIA, Luis y GROISMAN, Fernando (eds.), *Argentina desigual*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo (1986). *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- BENNHOLDT–THOMSEN, Verónica (1981). “Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México (DF), Vol. 43, N° 4.
- BIANCHI, Josefina y BARRIO, Mónica (2005). “Programa Crecer”, en *Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano. Las buenas prácticas. Sistematización de experiencias, debates y conclusiones*. Buenos Aires: UNICEF.
- BIFARELLO, Mónica (2005). “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado municipal transparente y cercano a la gente”, en *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. Rosario: PNUD–Municipalidad de Rosario.
- BLOCH, Carlos, GODOY, Cristian, LUPPI, Irene, QUINTREOS, Zulema y TRONCOSO, María del Carmen (1992). *Evaluación del programa de atención primaria de la salud en la ciudad de Rosario*. Publicación N° 34. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.
- BLOJ, Cristina (2004). “Presunciones acerca de una ciudadanía “indisciplinada”: asambleas barriales en Argentina”, en MATO, Daniel (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- BOGANI, Esteban (2005). “De marginales y desocupados. Apuntes para una nueva discusión sobre las poblaciones «excedentarias» a partir de los conceptos de masa marginal y empleabilidad”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 197.
- BOLTVINIK, Julio (1998). “Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México (DF), Vol. 13, N° 2.

- BORJA, Jordi (1996). "Descentralización y participación en la gestión local". Conferencia realizada en la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, Universidad Nacional de Rosario. Rosario.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.
- BRENNER, Neil (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista", en *Eure*, Santiago de Chile, Vol. 29, N° 86.
- BRITOS, Sergio, O'DONNELL, Alejandro, UGALDE, Vanina, CLACHEO, Rodrigo (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil.
- CALDERÓN, Fernando (2000). "La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano. Una fundamentación sociológica", en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 166.
- CALVO, Elvira y AGUIRRE, Patricia (2005). "Crisis de la seguridad alimentaria en la Argentina y estado nutricional de la población vulnerable", en *Archivos Argentinos de Pediatría*, Buenos Aires, Vol. 103, N° 1.
- CAMOU, Antonio (1997). "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 152.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Gobernabilidad y democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México (DF), N° 6. Disponible en: <http://www.ife.org.mx>
- CAMPANA, Melisa (2010). *La asistencialización de la Salud Pública. La atención primaria de la salud en el Municipio de Rosario*. Tesis Doctoral. Disponible en: [www.fcpolit.unr.edu.ar](http://www.fcpolit.unr.edu.ar)
- CAMPOS RÍOS, Guillermo (2003). "Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad", en *Aportes*, Puebla, Vol. 8, N° 23. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=37602308>
- CANABAL, Daniel (1999). "Marketing de ciudad. Algunas experiencias", en *Curso Ciudad Futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades*. Rosario. Disponible en: [www.perm.org.ar](http://www.perm.org.ar)
- CANITROT, Adolfo (1980). "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno

- argentino desde 1976”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 19, N° 76.
- CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (2005). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- CARNÉ, Martín (2010). “Cohesión y liderazgo. Las asambleas barriales desde una lectura de Freud”, en *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Buenos Aires, Vol 8, N° 32. Disponible en: <https://docs.google.com>
- \_\_\_\_\_ (2012). “Gobernabilidad: una aproximación conceptual desde la perspectiva de la gubernamentalidad”, en *Debates*, Porto Alegre, Vol. 6, N° 3.
- CASTAGNA, Alicia y WOELFIN, Lidia (2001). “La economía rosarina desde la sustitución de importaciones hasta la reestructuración productiva”, en *La historia de Rosario. Economía y sociedad*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- CASTRO, Edgardo (2004). *El vocabulario de Michel Foucault*. Buenos Aires: UNQ-Prometeo.
- CASTRO GÓMEZ, Santiago (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- CETRÁNGOLO, Oscar, HEYMANN, Daniel y RAMOS, Adrián (2007). “Macroeconomía en recuperación: la Argentina post crisis”, en KOSACOFF, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo.
- CLICHEVSKY, Nora (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COLOMBO, Paolo (2003). *Gobierno. Léxico de política*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

- CORAGGIO, José Luis (1991). *Ciudades sin rumbo*. Quito: Editorial Ciudad.
- \_\_\_\_\_ (2011). “La Economía Social como vía para otro desarrollo social”, en ACOSTA, Alberto y MARTÍNEZ, Esperanza (eds.), *José Luis Coraggio. Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana (1993). “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Cuadernos Médico Sociales*, Rosario, N° 65–66.
- CRAVACUORE, Daniel (2007). “Los municipios argentinos (1990–2005)”, en CRAVACUORE, Daniel e ISRAEL, Ricardo (coords.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel y WATANUKI, Joji (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- CUENYA, Beatriz (2005). “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”, en *Boletín CF+S*, Madrid, N° 29–30.
- DEAN, Mitchell (1996). “Putting the technological into government”, en *History of the Human Sciences*, London, Vol. 9, N° 3.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.
- DELAMATA, Gabriela (1995). “Las elecciones presidenciales en Argentina: ¿menemismo o victoria de Menem?”, en *América Latina Hoy*, Salamanca, N° 12.
- DELFINO, Andrea (2007). “Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario”, en *Pampa*, Santa Fe, N° 3.
- de MARINIS, Pablo (1999). “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”, en GARCÍA SELGAS, Fernando y RAMOS TORRE, Ramón (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la*

- teoría social contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_\_\_ (2005). “16 comentarios sobre la (s) sociología (s) y la (s) comunidad (es)”, en *Papeles del CEIC*, Lejona, N° 15.
- de MELO LISBOA, Armando (2004). “Solidaridad”, en CATTANI, Antonio David (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- DONZELOT, Jacques (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- \_\_\_\_\_ (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- \_\_\_\_\_ (2012). *¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- DRAIBE, Sonia (1994). “Neoliberalismo y políticas sociales. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 134. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- DUVERGER, Maurice (1974). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ECHEBARRÍA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *managment* público”, en LOSADA I MARRODÁN, Carlos (editor), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID.
- EVANS, Peter (2007). “El Estado como problema y como solución”, en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- FERNÁNDEZ MILANI, Raúl (1969). *Villas miseria: hipótesis para una investigación*. Rosario: Publicaciones de la Universidad Nacional de Rosario.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2000). “Teorías en hábitat y vivienda”. Maestría en Hábitat y Vivienda. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (UNMdP) y Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (UNR). Rosario.
- FERRER, Aldo (1996). *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- FLISFISCH, Ángel (1989). “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México (DF), Vol. 51, N° 3.
- FORD, Alberto (2007). “Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas”. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración. Buenos Aires.
- FORD, Aníbal (2003). “El contexto del público: transformaciones comunicacionales y socioculturales”, en de MORAES, Dênis (coord.), *Por otra comunicación. Los medios, globalización cultural y poder*. Río de Janeiro: Icaria editorial.
- FORMICHELLA, María Marta y LONDON, Silvia (2005). “Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad”. Ponencia presentada en la XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. La Plata.
- FOUCAULT, Michel (1979). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (1980). “El ojo del poder”, en BENTHAM, Jeremías, *El Panóptico*. Barcelona: Editorial La Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (1984). “Space, Knowledge and Power”, en RABINOW, Paul (ed.), *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books. Traducción disponible en: [es.scribd.com](http://es.scribd.com)
- \_\_\_\_\_ (1985). “El juego de Michel Foucault”, en FOUCAULT, Michel, *Saber y verdad*, Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (1991a). “Questions on method”, en BURCHELL, Graham, GORDON, Colin y MILLER, Peter (eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- \_\_\_\_\_ (1991b). “El interés por la verdad”, en FOUCAULT, Michel, *Saber y verdad*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (1992a). “Verdad y poder”, en FOUCAULT, Michel, *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (1992b). “Nietzsche, la genealogía, la historia”, en FOUCAULT, Michel, *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.



- \_\_\_\_\_ (1996a). “Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política”, en FOUCAULT, Michel, *¿Qué es la Ilustración?* Madrid: Ediciones de La Piqueta.
- \_\_\_\_\_ (1996b). “Médicos, jueces y brujos en el siglo XVII”, en FOUCAULT, Michel, *La vida de los hombres infames*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1999a). “Polémica, política y problematizaciones”, en FOUCAULT, Michel, *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, Volumen III*. Barcelona: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1999b). “La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad”, en FOUCAULT, Michel, *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, Volumen III*. Barcelona: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2001). “El sujeto y el poder”, en DREYFUS, Hubert y RABINOW, Paul, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FUKUYAMA, Francis (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- GALASSO, Norberto (1983). *La Izquierda Nacional y el FIP*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- GAMBINA, Julio (2001). “Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99)”, en SADER, Emilio (comp.), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.

- GARCÍA DELGADO, Daniel (1997). “Introducción: nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (Universidad Nacional de Buenos Aires), Universidad Católica de Córdoba.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y PALERMO, Vicente (1987). “Cultura política y partidos en la sociedad argentina: 1976–1986”, en GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.), *Los cambios en la sociedad política (1976–1986)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México DF: Grijalbo.
- GARZIA, María Isabel, SALOMÓN, Adriana, SÁNZ, Agustín, FERRARIS, Carlos, QUERALT, Gustavo (2004). “Programa Rosario Hábitat: aprendizajes alcanzados”. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza.
- GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan Carlos (1996). “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 36, N° 143.
- GERCHUNOFF, Pablo y AGUIRRE, Horacio (2004). “La política económica de Kirchner en la Argentina: varios estilos, una sola agenda”, en *Boletín Elcano* N° 48. Madrid: Real Instituto Elcano.
- GHIO, José María (2002). “Modernización administrativa y de la gestión pública en Argentina”, en TOMASSINI, Luciano y ARMIJO, Marianela (eds.), *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: LOM Editores – Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- GIARRACA, Norma (2003). “Radiografía del capitalismo agrario”, en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, N° 47.
- GIAVEDONI, José (2009). *Gobierno de la pobreza. El problema del suministro de energía en barrios pobres de la ciudad de Rosario*. Tesis Doctoral. Disponible en: [www.fcpolit.unr.edu.ar](http://www.fcpolit.unr.edu.ar)

- GIMÉNEZ, Gilberto (1999). "Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural", en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, México (DF), Vol. 5, N° 9.
- GOLBERT, Laura (1992). "La asistencia alimentaria. Un nuevo problema para los argentinos", en LUMI, Susana, GOLBERT, Laura, TENTI FANFANI, Emilio, *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- GORDON, Colin (1991). "Governmental rationality: an introduction", en BURCHELL, Graham, GORDON, Colin y MILLER, Peter (eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- GRASSI, Estela (2000). "Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas: un repaso para pensar el futuro", en *Sociedad*, Buenos Aires, N° 16.
- \_\_\_\_\_ (2003). "El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del '90", en *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Buenos Aires, N° 4. Disponible en: <https://docs.google.com>
- GRASSI, Estela, HINTZE, Susana y NEUFELD, María Rosa (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- GRIFFIN, Keith (2001). "Desarrollo Humano: origen, evolución e impacto", en IBARRA, Pedro y UNCETA, Koldo (coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Barcelona: Icaria editorial.
- GRIMSON, Alejandro (2004). "La experiencia argentina y sus fantasmas", en GRIMSON, Alejandro (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- GRINBERG, Silvia (2007). "Gubernamentalidad: estudios y perspectivas", en *Revista Argentina de Sociología*, Buenos Aires, Vol. 5, N° 8.
- GUBERMAN, Lucio (2004). *Victoria, éxito y fracaso. El Partido Socialista Popular en Rosario, 1989-1995*. Rosario: UNR Editora.
- GUEVARA, Gustavo (2000). "Rosario en los ochenta y los noventa", en PLÁ, Alberto (coord.), *Rosario en la Historia. (De 1930 a nuestros días)*. Tomo II. Rosario: UNR Editora.

- HAIDAR, Victoria (2005). “El ‘descentramiento’ del Estado en el análisis del poder (político): un diálogo crítico entre sociología histórica y el enfoque de la gubernamentalidad”, en *Espacio Abierto*, Caracas, Vol. 14, N° 2.
- HILDERBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee (1994). *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Cambridge: Harvard Institute for International Development. Harvard University.
- IAZZETTA, Osvaldo (2009). “La participación ciudadana en las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario”, en BLUTMAN, Gustavo (coord.), *Investigaciones sobre Estado y políticas públicas: el Estado después de los '90*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- INGRASSIA, Franco (2002). “Tres fragmentos asamblearios”, en *Gradocero*, Rosario, N° 3.
- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne (1997). “El retorno del ciudadano”, en *Ágora*, Buenos Aires, N° 7.
- KLIKSBERG, Bernardo y TOMASSINI, Luciano (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- KRMPOTIC, Claudia (1999). *El concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- KULFAS, Matías (2009). *Las pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LAVOPA, Alejandro (2007). “La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?”, en *Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 231.
- LAZARTE, Rolando (2000). “El ‘sector informal’: una revisión conceptual bibliográfica”, en *Problemas del Desarrollo*, México (DF), Vol. 31, N° 121.
- LECHNER, Norbert (1999). “Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social”. Contribución al Foro Desarrollo y Cultura, Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo. París. Disponible en: <http://www.desarrollohumano.cl/extencion/bid.pdf>.
- LERNER, Josh y SCHUGURENSKY, Daniel (2007). “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del Presupuesto Participativo”, en *Temas y Debates*, Rosario, N° 13.

- LESGART, Cecilia (2003). *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- LEVI, Lucio (1998). “Gobierno” y “Régimen político”, en BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- LINDENBOIM, Javier, SERINO, Leandro y GONZÁLEZ, Mariana (2000). “La precariedad como forma de exclusión”, en *Cuadernos del CEPED*, Buenos Aires, N° 4.
- LINDENBOIM, Javier y KENNEDY, Damián (2003). “Continuidad y cambios en la dinámica urbana de Argentina”. Trabajo presentado en las VII Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina. Tañi del Valle. Disponible en: [www.econ.uba.ar](http://www.econ.uba.ar)
- LUMI, Susana (1992). “Características sociodemográficas y medio ambiente”, en en LUMI, Susana, GOLBERT, Laura, TENTI FANFANI, Emilio, *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- MANN, Michael (2007). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- MAQUIAVELO, Nicolás (1995). *El Príncipe*. Barcelona: Planeta–De Agostini.
- MARGULIS, Mario (1968). *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- MARIENHOFF, Miguel (1974). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo–Perrot.
- MARSHALL, Adriana y CORTÉS, Rosalía (1991). “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza del trabajo. Argentina 1890-1990”, en *Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, N° 1.
- MASSSETTI, Astor (2004). *Piqueteros. Protesta social e identidad colectiva*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.
- MATSUSHITA, Hiroshi (1986). *Movimiento obrero argentino (1930/1945). Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte.

- MAYNTZ, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Reforma y Democracia*, Caracas, N° 21.
- MÉDA, Dominique (2007). "¿Qué sabemos sobre el trabajo?", en *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, N° 4.
- MERKLEN, Denis (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- MIZRAHI, Roberto (1989). "Las condiciones fundacionales del sector informal urbano", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 28, N° 112.
- MONZA, Alfredo (2002). *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires: Fundación OSDE – CIEPP.
- MURILLO, Susana (2008). "Producción de pobreza y construcción de subjetividad", en CIMADAMORE, Alberto y CATTANI, Antonio David (coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- NOHLEN, Dieter (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad. Working paper*, Barcelona, N° 63. Disponible en: [www.uimunicipalistas.org](http://www.uimunicipalistas.org)
- NOVARO, Marcos (2001). "¿Qué aportan los partidos a la gobernabilidad democrática?", en *Boletín del Instituto Internacional de Gobernabilidad–PNUD*, Barcelona, N° 40.
- NOVICK, Marta (2006). "¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, N° 18. México: ALAST.
- NUN, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ODDONE, Jacinto (1983). *Historia del socialismo argentino*. Vol. I. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- O'DONNELL, Guillermo (2004). "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. PNUD. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Disponible en <http://www.resdal.org.ar/ultimos-documentos/informe-pnud-debate.pdf#page=140>
- O'MALLEY, Pat (1996). "Risk and responsibility", en OSBORNE, Thomas, BARRY, Andrew y ROSE, Nikolas (eds.), *Foucault and political reason*.

- Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Londres: UCL Press.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Riesgo, poder y prevención del delito”, en *Delito y Sociedad*, Santa Fe, Nº 20.
- OPITZ, Sven 2004. *Gouvernementalität im Postfordismus. Macht, Wissen und Techniken im Feld unternehmerischer Rationalität*. Hamburg: Argument Verlag.
- OSZLAK, Oscar (2003). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 42, Nº 168.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *POSTData, Revista de reflexión y análisis político*, Buenos Aires, Nº 11.
- PANEBIANCO, Ángel (1995). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.
- PAPALINI, Valeria, CÓRDOBA, Marcelo y MARENGO, Leonardo (2012). “Estudios de la gubernamentalidad: la subjetividad como categoría política”, en *Astrolabio*, Córdoba, Nº 8.
- PAVIGLIANITI, Norma (1993). “La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina”, *Serie Pedagógica*, La Plata, Nº 2.
- PELLEGRINI, José Luis y RAPOSO, Isabel (1992). “Industria y ciudad. Cuatro períodos en la historia de Rosario”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Económicas*, Rosario, Nº 9.
- PIAZZINI SUÁREZ, Carlo (2006). “El tiempo situado: las temporalidades después del `giro espacial’”, en HERRERA GÓMEZ, Diego y PIAZZINI SUÁREZ, Carlo (eds.), *(Des) territorialidades y (No) lugares: procesos de configuración y transformación social del espacio*. Medellín: La Carreta Editores.
- PIZZORNO, Alessandro (1999). “Foucault y la concepción liberal del individuo”, en BALIBAR, Etienne, DELEUZE, Gilles, DREYFUS, Hubert et al., *Michel Foucault, filósofo*. México: Gedisa editorial.
- PROCACCI, Giovanna (1991). “Social economy and the government of poverty”, en BURCHELL, Graham, GORDON, Colin y MILLER, Peter (eds.), *The*

- Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- PUCCIARELLI, Alfredo (1999). “¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado histórico de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina”, en *Revista de Estudios Sociológicos*, México (DF), N° 49.
- PUTNAM, Robert (1995). “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”, en *Journal of Democracy*, Baltimore, Vol. 6, N° 1.
- RABOTNIKOF, Nora (1999). “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México (DF), N° 15.
- RAGGIO, Liliana (1995). “Un lugar en la ciudad. Alternativas habitacionales en los tiempos de la crisis”, en GRILLO, Oscar, LACARRIEU, Mónica y RAGGIO, Liliana, *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- RANCIÈRE, Jacques (2010). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- REPETTO, Fabián (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- RICHARDS, Howard (2007). *Solidaridad, participación, transparencia. Conversaciones sobre el Socialismo en Rosario, Argentina*. Rosario: Tinta Roja.
- RHODES, R. (1996). “The new governance: governing without government”, en *Political Studies*, Oxford, N° 44.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2008). “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”, en ALONSO, Guillermo (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- RONCONI, Lucas (2002). *El Programa Trabajar*. Documento N° 63. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad.
- ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.



- ROSE, Nikolas (1997). “El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”, en *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*. Madrid, N° 29.
- \_\_\_\_\_ (2007). “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, en *Revista Argentina de Sociología*, Buenos Aires, N° 8.
- ROSE, Nikolas y MILLER, Peter (1992). “Political power beyond the State: problematics of government”, en *The British Journal of Sociology*, London, Vol. 43, N° 2.
- ROSE, Nikolas, O’MALLEY, Pat, VALVERDE, Mariana (2012). “Gubernamentalidad”, en *Astrolabio*, Córdoba, N° 8.
- ROSENSTEIN, Claudia (2005). “Los programas de mejoramiento barrial y la integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso Rosario Hábitat”. Ponencia presentada en el VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires.
- SACCHI, Emiliano (2010). “La experiencia política de la ciudad-empresa”, en *Cuaderno urbano. Espacio, cultura, sociedad*, Corrientes, Vol. 9, N° 9.
- SAGÜÉS, Néstor (1985). “El régimen municipal de la Constitución (a propósito del cabildo alberdiano)”, en *La Ley*, Buenos Aires, Tomo C.
- SCHUSTER, Federico y PEREYRA, Sebastián (2001). “La protesta social en la Argentina democrática”, en GIARRACA, Norma (comp.), *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: Alianza.
- SCRIBANO, Adrián (1999). “Argentina cortada: cortes de ruta y visibilidad social en el contexto del ajuste”, en LÓPEZ MAYA, Margarita (ed.), *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América popular en los años de ajuste*. Caracas: Nueva Visión.
- SEGATO, Rita (2006). “En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea”, en *Polítika, Revista de Ciencias Sociales*, Lejona, N° 2.
- SEN, Amartya (1998). “Capital humano y capacidad humana”, en *Cuadernos de Economía*, Bogotá, Vol. 17, N° 29. Disponible en: [www.fce.unl.edu.co](http://www.fce.unl.edu.co)
- SENNETT, Richard (2006). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

- SOLDANO, Daniela (2008). "Relegación, desplazamiento, conflicto. Notas para pensar la cuestión social urbana en la Argentina contemporánea", en *Apuntes de Investigación del CECYP*, Buenos Aires, N° 13.
- SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en ANDRENACCI, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.
- STAKE, Robert (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- STREETEN, Paul (1981). *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Madrid: Tecnos–Banco Mundial.
- SURIANO, Juan (2000). "Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina", en SURIANO, Juan (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: Editorial La Colmena.
- SVAMPA, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Biblos.
- TAMBURRINI, María Cristina (2005). "Una ciudad con calidad de vida, inclusión social y espacio público", en *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad*. Rosario: PNUD–Municipalidad de Rosario.
- TENTI FANFANI, Emilio (1993). "Cuestiones de exclusión social y política", en MINUJÍN, Alberto (editor), *Desigualdad y exclusión*. Buenos Aires: Univef–Losada.
- TICA DE VITANTONIO, Patricia (1989). Rosario hacia su expansión [1962-1989]", en DE MARCO, Miguel, MARTÍNEZ DE NEIROTTI, Mónica y PASCUALI, Patricia y TICA DE VITANTONIO, Patricia, *Rosario. Política, cultura, economía y sociedad. Desde 1916 hasta nuestros días*. Tomo II. Rosario: Fundación Banco de Boston.
- TOKMAN, Víctor (1991). "Introducción: dos décadas de sector informal en América Latina", en TOKMAN, Víctor (comp.), *El sector informal en*

- América Latina. Dos décadas de análisis*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- TORRES–RIVAS, Edelberto (1993). “América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 128.
- TROMBADORI, Duccio (2010). *Conversaciones con Foucault. Pensamientos, obras, omisiones del último maître-à-penser*. Buenos Aires: Amorrortu.
- TURNER, John (1977). *Housing by People: Toward Autonomy in Building Environments*. New York: Pantheon Books.
- VELÁZQUEZ, Guillermo (2007). “Población, territorio y calidad de vida”, en TORRADO Susana (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario*. Buenos Aires: Edhasa.
- VILAS, Carlos (2000). “Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”, en *Reforma y Democracia*, Caracas, N° 18.
- WACQUANT, Lóic (2001). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- WARE, Alan (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.
- WEBER, Max (1992). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WOELFLIN, Lidia, GHILARDI, Fernanda, LAPELLE, Hernán y ROMERO, Lidia (2007). “El dinamismo de la construcción en Rosario y el Aglomerado Gran Rosario postdevaluación”. Ponencia presentada en las XII Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas. Rosario.
- YAMADA, Gustavo (2001). *Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo*. Documento preparado para la conferencia “Capital Social y Pobreza”, Santiago de Chile.
- ZICCARDI, Alicia (2000). “Las ciudades y la cuestión social”, en *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, Buenos Aires, N° 4.

**Otras fuentes editas:**

CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE ROSARIO (1989). *Diario de Sesiones*. Cuarta Sesión Extraordinaria. 9 de diciembre.

---

(1991). *Diario de Sesiones*. Trigésimo quinta reunión. 10 de diciembre.

---

(1995). *Diario de Sesiones*. 10 de diciembre.

---

(2004). *Diario de sesiones*. 4 de marzo de 2004.

---

(2005). *Diario de sesiones*. 3 de marzo de 2005.

---

(2006). *Diario de sesiones*. 3 de marzo de 2006.

---

(2007). *Diario de sesiones*. 1 de marzo de 2007.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). Tomo II. Madrid: Espasa-Calpe.

EQUIPO PARA EL ESTUDIO DE LA VIVIENDA (2001). *Vivienda financiada por el Estado en Rosario 1989/1999*. Rosario: UNR Editora.

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL DE ROSARIO (1992). *Asentamientos irregulares de Rosario. Características físicas y urbanísticas. Indicadores sociales*. Rosario.

---

(1993). *Empleo y desocupación en Rosario y zona de influencia (1982-1993)*. Rosario.

---

(1996). *Asentamientos irregulares de Rosario. Actualización 1996*. Rosario.

INSTITUTO DE ESTUDIOS MUNICIPALES (1995a). *Programa para el Gobierno Municipal del Dr. Hermes Binner. Plan Estratégico General. Principales medidas de gobierno*. Rosario.

---

(1995b). *Un año de logros*. Rosario.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (1985). *La pobreza en la Argentina. Indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas a*

*partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980.*  
Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación.

---

(2002). *Agregados macroeconómicos de Cuentas Nacionales.*

---

(2003). *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina. 2003.* Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Disponible en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

---

(s/d). *Acerca del método utilizado para la medición de la pobreza en argentina.* Disponible en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL (1999). *Rosario, los saqueos. 10 años después (1989-1999).* Rosario: Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2005). *Convenio de cooperación.* Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)

---

(2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo II. Glosario.* Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: [www.desarrollosocial.gob.ar](http://www.desarrollosocial.gob.ar)

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS DE LA NACIÓN (2006a). *Instructivo. Programa Federal de Emergencia Habitacional.* Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)

---

(2006b). *Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social.* Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Disponible en: [www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (1990a). *Resultados y hechos. Síntesis de un año de gestión.* Dirección de Información Pública.

---

(1990b). *Rosario Ciudad Solidaria.* Secretaría de Promoción Social.

---

(1994a). *Rosario, capital de los derechos del niño. Compromiso a favor de la infancia. Logros y metas propuestas.* Dirección de Información Pública.

- 
- (1994b). *Taller de orientación ocupacional para jóvenes*. Servicio Municipal de Empleo. Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior.
- 
- (1994c). *Programas urbanísticos de interés social*. Servicio Público de la Vivienda.
- 
- (1995). *Memoria de gestión*. Servicio Municipal de Empleo. Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior.
- 
- (1997a). *La ciudad de Rosario. Los alcances de una gestión descentralizada. La delimitación de Distritos*. Programa de Descentralización y Modernización. Secretaría General.
- 
- (1997b). *Distrito Norte. Situación actual y potencialidades. Programa de Descentralización y Modernización*. Secretaría General.
- 
- (1997c). *Programa Crecer. Balance '97 – Metas '98*. Secretaría de Promoción Social.
- 
- (1998a). *Programas sociales. La gestión del Estado Municipal en la construcción de una ciudad solidaria*.
- 
- (1998b). *La ciudad de Rosario del Siglo XXI. Programa de recuperación y transformación urbana*. Dirección General de Comunicación Social.
- 
- (1998c). *Programa Crecer. Guía de trabajo*. Secretaría de Promoción Social.
- 
- (1998d). *Programa Crecer. Informe de gestión 1998*. Secretaría de Promoción Social.
- 
- (1999a). *Mensaje del Departamento Ejecutivo Municipal en la apertura de las sesiones del Período Ordinario 1999 del Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Rosario*. Secretaría General.
- 
- (1999b). *La descentralización en la ciudad de Rosario. La construcción de un gobierno municipal cercano, moderno y transparente*. Secretaría General.
- 
- (2000). *Mensaje del Departamento Ejecutivo Municipal en la apertura de las sesiones del Período Ordinario 2000 del*

*Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Rosario.* Secretaría General.

---

(2001). *Mensaje del Departamento Ejecutivo Municipal en la apertura de las sesiones del Período Ordinario 2001 del Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Rosario.* Secretaría General.

---

(2003a). *Rosario 1995-2003. Ocho años de transformaciones y participación ciudadana.* Dirección General de Comunicación Social.

---

(2003b). *Programa Rosario Hábitat. Modo de gestión.* Servicio Público de la Vivienda.

---

(2004a). *Programa Crecer.* Secretaría de Promoción Social.

---

(2004b). *Gacetilla de Prensa.* Mes de febrero. Dirección General de Comunicación Social.

---

(2004c). *Gacetilla de Prensa.* Mes de agosto. Dirección General de Comunicación Social.

---

(2004d). *Gacetilla de Prensa.* Mes de octubre. Dirección General de Comunicación Social.

---

(2004e). *Mesa de concertación. Plan Urbano Rosario 2004.* Secretaría de Planeamiento.

---

(2005a). *Programa Rosario Hábitat. Modo de gestión.* Servicio Público de la Vivienda.

---

(2005b). *Programa Rosario Hábitat. Resultados obtenidos.* Servicio Público de la Vivienda.

---

(2005c). *Gacetilla de Prensa.* Mes de junio. Dirección General de Comunicación Social.

---

(2005d). *Experiencia Rosario. Políticas para la gobernabilidad.* PNUD–Municipalidad de Rosario.

---

(2005e). *Gacetilla de Prensa.* Mes de abril. Dirección General de Comunicación Social.

---

(2007). *Gacetilla de Prensa.* Mes de mayo. Dirección General de Comunicación Social.

- 
- (2011). *Plan Urbano Rosario 2007–2017*.  
Secretaría de Planeamiento.
- MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, UNICEF ARGENTINA, RED ROSARIO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES (1997). *Libro de resúmenes*. Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales. 2, 3 y 4 de julio, Rosario.
- PARTIDO SOCIALISTA (2002). *Programa Socialista*. Disponible en: [www.ps-santafe.org](http://www.ps-santafe.org)
- 
- (2008). *Discurso del compañero Rubén Giustiniani*.  
Campamento de la Juventud. Romang (Santa Fe).
- PARTIDO SOCIALISTA POPULAR (1982). *Las Malvinas son argentinas*.  
Declaración del Comité Nacional del Partido socialista Popular.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (2002a). *Programa de Emergencia Alimentaria*. Decreto N° 108. Disponible en: [www.presidenciaduhalde.com.ar](http://www.presidenciaduhalde.com.ar)
- 
- (2002b). *Programa Jefes de Hogar*. Decreto N° 565. Disponible en: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina*. Bogotá: PNUD.

### **Normas legales:**

- Decreto N° 0991/94. Creación de la Dirección Municipal del Servicio de Empleo. Departamento Ejecutivo Municipal.
- Decreto N° 2.525/95. Sustitución de Secretaría Privada por Secretaría General y creación cargo de Secretario General. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Decreto N° 0028/96. Creación del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Decreto N° 0107/97. Creación Programa Crecer. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)



- Decreto N° 2.953/04. Ratificación acuerdo proyecto *Construyendo Barrios Productivos: Integrando la Agricultura Urbana en el Diseño y Desarrollo de la Ciudad*. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Decreto N° 808/03. Creación *Programa de Agricultura Urbana*.
- Ordenanza Municipal N° 0330/48. Creación del Servicio Público de la Vivienda. Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Ordenanza Municipal N° 2.740/80. Actualización de funciones del Servicio Público de la Vivienda. Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Ordenanza Municipal N° 5.549/92. Creación de la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior. Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Ordenanza Municipal N° 5.654/93. Emergencia ocupacional. Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Rosario. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Ordenanza Municipal N° 6.122/95. Funciones de la Secretaría General de la Intendencia Municipal. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Ordenanza Municipal N° 7.358/02. Creación del Programa de Promoción de Emprendimientos Productivos Sociales Locales. Disponible en: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)
- Resolución N° 1.375/04. Creación del Plan *Manos a la Obra*. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

#### **Medios gráficos consultados:**

- *La Capital de Rosario*
- *La Nación*
- *Rosario/12*

#### **Fuentes digitales:**

- [bel.unq.edu.ar](http://bel.unq.edu.ar)

BANCO DE EXPERIENCIAS LOCALES. *Proyecto de descentralización municipal. Rosario.*

▪ [www.cideu.org](http://www.cideu.org)

CENTRO IBERAMERICANO DE DESARROLLO ESTRATÉGICO URBANO.  
*Dossier presentación 2012.*

▪ [www.educ.ar](http://www.educ.ar)

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. (2007). *La población de la Argentina según los censos.*

▪ [www.estevezboero.com.ar](http://www.estevezboero.com.ar)

ESTÉVEZ BOERO, Guillermo (1971). *Realidad política argentina.*

\_\_\_\_\_ (1972). *Palabras pronunciadas por Guillermo Estévez Boero en el acto constitutivo del Partido Socialista Popular.*

\_\_\_\_\_ (1974). *Entrevista de Radio Universidad de La Plata al compañero Guillermo Estévez Boero, Secretario General del Partido Socialista Popular, cuyas respuestas fueron formuladas en nombre de la Mesa Ejecutiva del Comité Nacional.*

\_\_\_\_\_ (1986). *Participación y descentralización. Seminario “Descentralización y participación popular en los municipios”.*

LA VANGUARDIA POPULAR (1974). *Liberación o dependencia.*

\_\_\_\_\_ (1975a). *Declaración Socialista Popular.*

\_\_\_\_\_ (1975b). *No olvidar.*

\_\_\_\_\_ (1978). *El Estado debe garantizar la vivienda.*

\_\_\_\_\_ (1980). *Cuando el pueblo quiere, puede.*

\_\_\_\_\_ (1981). *Adelante juventud.*

\_\_\_\_\_ (1982a). *Movilizar y participar.*

\_\_\_\_\_ (1982b). *Por la alternativa socialista.*

\_\_\_\_\_ (1983a). *El socialismo es participación.*

\_\_\_\_\_ (1986). *Socialismo para hoy y aquí.*

\_\_\_\_\_ (1987). *Democracia, socialismo y austeridad.*

\_\_\_\_\_ (1988a). *Empresas públicas: privatizaciones o democratización.*

\_\_\_\_\_ (1988b). *Cómo afrontar el drama de la falta de viviendas propias.*

PARTIDO SOCIALISTA POPULAR (1974). *Defensa activa del gobierno popular*. Mensaje del PSP después de la muerte del Sr. Presidente Teniente General Perón.

---

(1975a). *Unidad de los argentinos en un Frente del Pueblo para la Liberación Nacional*. Resolución del IIº Congreso Nacional del Partido Socialista Popular.

---

(1975b). *Rectificar la práctica para construir el partido de los trabajadores*. Resolución del II Congreso Nacional.

---

(1979). *En la construcción, integración y unidad por la libertad, bienestar e independencia nacional*. 7º aniversario del PSP.

---

(1983a). *Argentinicemos nuestra Argentina. Programa para cambiar al país*. Primer Congreso Nacional Extraordinario.

---

(1983b). *Para cambiar el país*. Declaración aprobada por el Congreso Nacional Extraordinario del PSP.

▪ [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997). *Programa de desarrollo integrado para Grandes Áreas Urbanas del interior de Argentina*.

---

(2000). *Programa Rosario Hábitat – Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares*.

▪ [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2012). *Tasa de desocupación por aglomerado desde 1974 en adelante*.

---

. *Tasa de subocupación demandante y no demandante por aglomerado desde 1993 en adelante*.

▪ [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

MINISTERIO DE ECONOMÍA (s/d). *La economía argentina en 1995*.

▪ [www.partidoprogresosocial.com](http://www.partidoprogresosocial.com)

▪ [www.ps-santafe.org](http://www.ps-santafe.org)

Biografía de Guillermo Estévez Boero.

Distribución de los Centros Socialistas en la ciudad de Rosario.

- [www.rosario.gob.ar](http://www.rosario.gob.ar)